فصل تمهيدي

يؤدي عمل كل دولة القانون إلى توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وذلك للتعبير عن الإعتدال في تدخل الدولة ولحصر نشاطاتها وضمان إحترام حقوق المواطن ومصالحه المشروعة.

ترمي نظرية فصل السلطات إلى توزيع الوظائف بين أجهزة مختلفة تتميز خصائصها بالدور الذي خصصه لها القانون : «الأولى تنشئ القانون والثانية تطبقه والثالثة تحكم به» (1).

1– مبدأ فصل السلطات:

يتمثل هذا المبدأ في رسم إختصاصات كل سلطة في الدولة لضمان الحريات الفردية والجماعية وهو أسمى هدف تصبو إليه المجتمعات العصرية، تعمل كل سلطة من السلطات الثلاث على إيقاف السلطتين الآخرتين عند حدهما في حالة تجاوز حدود إختصاصاتهما وفقا لمقولة منتسكيو: «السلطة

1- G. Burdeau. Droit constitutionnel et institutions politiques 19 e éd. 1980. Page 158 librairie générale de droit et de jurisprudence.

توقف السلطة» (1). غير أن هذا الفصل بين السلطات لا يدل على ما تقتضيه الحياة المعاصرة، حيث تمارس السلطة التنفيذية نشاطات ذات طابع تشريعي أو قضائي عند قيامها بوظيفتها التنفيذية.

تظهر ضرورة التمييز العادي بين السلطات لسبب التفرقة البيداغوجية التقليدية بين القانون الدستوري من جهة والقانون الإداري من جهة أخرى، فالأول يهتم أساسا بالسلطة التشريعية فيما يهتم الثاني بالسلطة التنفيذية.

يؤدي إحترام المبادئ الدستورية لتسيير شؤون الدولة إلى عرض مختلف الوظائف التي تعبر عن السلطات الثلاث دون التطرق إلى الأجهزة التي تمارسها:

أ- الوظيفة التشريعية:

تتمثل الوظيفة التشريعية في العمل الذي يمكّن الدولة بواسطة المجلس الشعبي الوطني من سن قواعد قانونية تسمى" القوانين" وتلزم مراعاتها لأنها

1- Voir également selon Montesquieu de l'esprit des lois. Le bon fonctionnement du gouvernement, le respect des libertés ainsi que le maintien de la justice et de l'égalité exigent qu'aucun de ces organes ne monopolise toutes les fonctions ou pouvoirs étatiques". Et selon lui au même ouvrage tome 1 -livre x - ch. 6p. 182 - coll. Aniss - ENAG- 1990 Alger : " il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Si elle était jointe la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur. Si elle était jointe la puissance exécutive le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

تهدف إلى كفالة النظام الإجتماعي (1).

تتمتع الوظيفة التشريعية عند ممارسة إختصاصاتها، بحرية واسعة لكنها ليست مطلقة إذ تقيد بما ورد بالدستور من قواعد وإجراءات ومبادىء عامة. وتصدر القاعدة القانونية في شكل الأمر الذي يجب تنفيذه وإذا لم ينفذ لما تحقق الهدف الذي قام من أجله.

من الخصائص العامة للقاعدة القانونية تجريدها وتعميم خطابها سواء كان أمرا أو نهيا lex est generale praeceptum وهي تأتي بأحكام عامة وتتخلى عن الجزئيات.

ب- الوظيفة التنفيذية

تعبر السلطة التنفيذية عن نشاطها بواسطة الوظيفة التنفيذية أي

1- ذلك ما جاء به الدستور الجزائري بتاريخ 28 فبراير سنة 1989- الجريدة الرسمية (ج ر) العدد (09) والصادر بتاريخ أول مارس سنة 1989 -ص- 234 في المادة 92: «يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه». كما جاء في المادة 22 من الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 10 سبتمبر سنة 1963 مايلي:

«يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي».

وجاء في دستور 22 نوفمبر سنة 1976 في المادة 126 مايلي «يمارس الوظيفة التشريعية المجلس الشعبي الوطني، في نطاق إختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة. يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها».

عمل الإدارة العمومية بما فيها الإدارة المركزية (الوزارات) والجماعات المحلية (الولايات والبلديات) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

يمثل العمل الإداري أقدم مظهر لنشاط الدولة، فهو أقدم من التشريع ومن القضاء لأن الإدارة هي الرمز الحي المكمل لحياة الدولة.

أمام تعدد نشاطات الإدارة من المبادرة بالقوانين وإتخاذ نصوص تنظيمية وتتميمها وتنفيذها...إلخ.... أصبح مجال تدخل الدولة يميل أكثر فأكثر إلى تحويل أغلبية نشاطات الوظائف التقليدية إلى الإدارة، وبالتالي أصبح قيام الإدارة بأغلبية النشاطات من مميزات تسيير شؤون الدولة الحديثة.

وبهذه الصفة، تمارس الإدارة وظائف ذات طابع تشريعي وهي القيام بسن تنظيمات، لأن المجلس الشعبي الوطني يحول إلى السلطة التنظيمية كيفيات تطبيق أحكام القانون وتدقيقه وتكييفه مع الظروف قبل تطبيقه وبعد ذلك.

ومع خضوع الإدارة إلى سيادة القانون في جميع تصرفاتها في أدائها لوظائفها كإحترام إرادة المشرع بعدم خرق القانون وعدم التنكر له أو العمل على إهماله بعدم تطبيقه أو الوقوف منه موقفا سلبيا بترك الأفراد يخالفونه دون جزاء، تخضع بالتالي الإدارة إلى رقابة القضاء على أعمالها لضمان سيادة مبدأ المشروعية وتجنب التعسف الإداري في تنفيذ القانون وإتخاذ التدابير المختلفة.

ج- الوظيفة القضائية:

تطبق الدولة بواسطة الوظيفة القضائية، المجسدة للسلطة القضائية، القواعد القانونية العامة على قضايا معينة، بإتخاذ أحكام وقرارات قضائية خاصة بالأفراد تكتسب في النهاية قوة الشيئ المقضي RES JUDICATA بالنسبة للمماثلين في الحكم (كل قرار إداري يستهدف الوقوف ضد حكم قضائي نهائي يمس بهذا المبدأ، يعتبر مشوبا بعيب تجاوز السلطة يستوجب البطلان (المحكمة العليا 1987) (1).

تفترض الوظيفة القضائية وجود سلطة تقديرية عند الذين يمارسون مهنة القضاء أي القضاة وهو مايعبر عنه بإستقلالية القضاء. يكيف قضاة المحاكم والمجالس القضائية القاعدة القانونية العامة مع الظروف الخاصة بالدعوى المطروحة أمامهم ويقرون قواعد خاصة تتطابق في مضمونها مع القاعدة القانونية العامة لأن القرار القضائي حكم وليس قرار خضوع.

كما يجتهد القاضي، عند تفسير القاعدة القانونية أو عند غيابها، في إتخاذ أحكام وقرارات معتمدا على مختلف مصادر القاعدة القانونية كالشريعة الإسلامية والعرف ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد الإنصاف ولا

1- قضية : ي أ- مقرر يقف ضد قرار المحكمة العليا. 87/06/26 المجلة القضائية 1990-4 الجزائر ص 175 .

يمكنه الإمتناع عن إتخاذ القرار حيث يعاقبه القانون عند الإمتناع عن الفصل فيما يجب عليه أن يقضي فيه بين الأطراف طبقا للمادة 136 من قانون العقوبات(1) ويعبر عن هذا الإجتهاد بالإجتهاد القضائي.

غير أنه رغم إستقلالية القضاء (المادة 129 من الدستور) تعرف هذه الوظيفة عدة حدود منها :

- لا يتدخل القاضي إلا بعد رفع دعوى أمامه وليس له حق المبادرة في التقاضي،

- ينظر القاضي في قضايا معينة يطبق عليها القاعدة القانونية العامة، ويختلف تطبيق هذه القاعدة من قضية إلى أخرى لأن الهيئة القضائية ليست ملزمة بإتباع نفس الطريقة في تطبيق القاعدة القانونية.

2- دور القانون في الإدارة:

تطور مفهوم الدولة مع التطور الصناعي والتكنلوجي السريع مما أدى

1- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم - طبعة وزارة العدل، وهذا نصها : " يجوز محاكمة كل قاض أو موظف إداري يتمتع بأية حجة كانت عن الفصل فيما يجب عليه أن يقضي فيه بين الأطراف بعد أن يكون قد طلب إليه ذلك ويصدر على امتناعه بعد التنبيه عليه أو أمره بذلك من رؤسائه ويعاقب بغرامة من 750 إلى 3000 دج وبالحرمان من ممارسة الوظائف العمومية من خمس سنوات إلى عشرين سنة".

إلى إعادة النظر في دور الدولة بتوسيع مهامها وتدخلاتها لتنظيم المجتمع وتصحيح الإختلالات التي تطرأ عليه.

وبدورها هذا، توقف الدولة كل التجاوزات أو تخففها (بفضل التشريع الخاص بالعمل والمحيط وحقوق المستهلك..) كما ترمي إلى تصحيح عدم المساواة بين المواطنين (التشريع والتنظيم المتعلقين بالضمان الإجتماعي والإعلانات الإجتماعية المختلفة..) وتقوم بإنشاء هياكل إقتصادية (النقل والطاقة والإتصالات..) أو إجتماعية (التربية والصحة والترفيه)..إلخ...

أصبحت الدولة تلعب دورا طلائعيا في تنظيم التنمية وتحفيزها وإنتاج سلع وخدمات وبيعها بصفة مباشرة، تتنافس فيها مع القطاع الخاص وتنشئ مؤسسات عمومية ...الخ.. وبالتالي نتج عن هذا الإتساع إتخاذها عدة تدابير وإجراءات منها على الخصوص:

- إقتراح قوانين وتنظيمات لتأطير العمل ومراقبته وتحليل المعطيات وتصحيحها.

- تقديم إعانات، تقنية ومالية ومادية، لمختلف المسترفقين.

- ممارسة عدة رقابات ومراجعات وتفتيشات.

- إرشاد المتعاملين وتنشيطهم والتنسيق بينهم.

- التخطيط للقطاعات المختلفة، الإجتماعية والإقتصادية والثقافية مع

القيام بالتهيئة العمرانية.

مع إتساع هذه الصلاحيات ترجحت الكفة لصالح الإدارة في شكل تحويل سلطات إليها، وكذلك الأمر عند تنفيذ القانون، تتمتع الإدارة، زيادة على سلطاتها التقليدية، بوسائل ذات طابع تشريعي وقضائي تستعملها لوضع سياسات والفصل في كل حالة على حدة.

من هذا المنطلق، إحتلت الإدارة مكانا مرموقا في الحياة السياسية بفضل كفاءة مستخدميها ودوامهم واستقرار اجهزتها مما جعل مستخدميها يؤثرون بصفة فعلية في إتخاد القرار(1) وبإعتبار الإدارة، من قبل أغلب المواطنين، أهم واقع لسلطة الدولة.

كما نتج عن هذا الخلل في توازن السلطات منح السلطة التشريعية، التي هي في الواقع من إبداع السلطة التنفيذية(2)، صلاحيات تهدف إلى رقابة عمل الحكومة أكثر فأكثر، وعملا بالدستور الجزائري لا تقوم أي حكومة إلاّ بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها (المادة 76) ولا

1- Du Dupuis M.G.D. Les fonctionnaires et l'action gouvernementale dans la France contemporaine. Acte -1 Colloque de florence du 10 au 11 Octobre 1977.

1- أنظر كذلك مقال السعيد بو الشعير : مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس - مجلة إدارة. المجلد العدد 2 - 1991 الصادر عن المدرسة الوطنية للإدارة ص3 .

2- أنظر رسالة دكتوراه سعيد بو الشعير كلية الحقوق لجامعة الجزائر "علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية" - 1985 .

تستمر في أداء عملها إلا برضاه وثقته (المواد 80 - 126 إلى 128) وتخضع إلى أسئلة شفوية ومكتوبة وإستجوابات النواب (المادتين 124 و 125) وتقدم عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها المجلس في شكل ضبط الميزانية (المادة 150) إضافة إلى الصلاحيات التقليدية التي يتمتع بها المجلس وذلك لخلق نوع من توازن متكامل بين السلطتين.

وفي نفس السياق تقوم الهيئات القضائية المختلفة برقابة أعمال الإدارة بفعالية متجددة حيث تسهر دائما على تبسيط تقاضي الإدارة من قبل المواطنين بتقريب القضاء منهم وتسهيل إجراءات رفع الدعاوى ضد قرارات الإدارة والطعن في الأحكام والقرارات القضائية المتخذة مع تكثيف نشر الثقافة القانونية بين أوساط المجتمع بواسطة المجلات الدورية المتخصصة في الفقه والإجتهاد القضائي كالمجلة القضائية التي تصدر عن المحكمة العليا منذ سنة 1989 ....الخ (1)، كل ذلك لتفادي أي تعسف من الإدارة في القيام بأعمالها وإجبارها على إحترام المشروعية في كل تصرفاتها وذلك لتكريس دولة القانون التي تتطلب جهدا متواصلا من كل أعضاء المجتمع.

إن تدخلات السلطة التشريعية وتبسيط إجـراءات التقاضي أمام

1- أنظر القانون رقم 90-23 المؤرخ في 27 محرم عام 1411 الموافق 28 غشت سنة 1990 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 66-254 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراء؛ المدنية وهو يهدف إلى تسهيل القضاء الإداري وتقريبه من المواطن. ج.ر. العدد 36 . ص 1149 .

الهيئات القضائية تهدف إلى إقامة توازن جديد بين المكوّنات الثلاثة للدولة وتجيب على إهتمامات المواطن مما يمنح القانون الإداري إهتماما متجددا بين أفراد المجتمع و الهيئات القضائية و الإدارة العمومية.

3-القانون و النصوص التشريعية و التنظيمية:

يمتاز القانون الإداري على سائر فروع القانون بالمرونة و بالحرية لايجده الباحث في فروع القانون الأخرى،فهو قانون غير مقنن ونصيب التشريع فيه محدود رغم تطوراته السريعة، يتجاوب بسرعة من النظري إلى العملي و يلعب القاضي الإداري في إنشاء قواعده دورا كبيرا من خلال الفصل و الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة و الأفراد، كما يقوم الفقه الإداري بتطوير مجاله الواسع.

يعرف القانون الإداري بقانون المرفق العام و بقانون السلطة العمومية في علاقتها مع الأفراد(1) "و بالقانون العام اليومي "(2)وبالتجسيد الأساسي للقانون العام خارج مجال "القانون الدستوري"(3) و بالتالي يمكن تعريف القانون الإداري بمجموع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم الإدارة العمومية و تسييرها و مراقبتها .

1- F.P. Benoit - Le Droit administratif français - 1968. p.4. Dalloz. 1.
2- F.P. Benoit - Ibid. p.3.
3- J. Rivero - Droit du travail et droit administratif - 1960 - Dalloz.

تبقى القاعدة القانونية مصدرا ومقياسا لكل نشاط السلطة التنفيذية وعليه يرمي القانون الإداري إلى تعريف هذه القاعدة وتقييمها في كل مراحل تطبيقها فهو لا يهتم بإعدادها فحسب بل يقوم بإنسجامها مع المحيط المتغير وتطبيقها وتعديلها عند الإقتضاء بعد تنفيذها وفي علاقة الإدارة بالأفراد.

فإذا كان للقانون الدستوري دور في تحديد القواعد التي تنشأ وتسير أهم أجهزة الدولة أي الأجهزة التي تسن القوانين والقواعد التي تجسد المبادئ الأساسية الخاصة بعلاقات الدولة بالمواطن والمبادئ العامة لسير الإدارة، يمتاز القانون الإداري بتوضيح هذه المبادئ لأن مهام القانون الدستوري تنحصر في الهياكل العامة للدولة فيما يهتم القانون الإداري أساسا بالسير اليومي للإدارة التي يعود لها تنفيذ القوانين والقواعد الخاصة بعلاقات الدولة بالمواطن.

تصدر هذه القواعد القانونية في شكل نصوص تشريعية أو تنظيمية أو فردية أو خاصة.

أ- النصوص التشريعية:

ينشأ القانون من المجلس الشعبي الوطني المعبر عن السلطة التشريعية التي تمثل سيادة الشعب وهو يعتبر أساس المجتمع الحديث ولا يقبل الطعن فيه إطلاقا أمام الهيئات القضائية، غير أن هذا المبدأ لا يعني أن النص التشريعي غير قابل للرقابة، فهو يخضع لرقابة جهاز خاص لا يتمتع بصفة الهيئة القضائية وهو المجلس الدستوري (المواد من 153 إلى 159 من الدستور) الذي

يختلف عن الهيئات القضائية، خاصة فيما يلي :

1- لا تتكون تشكيلته حتما من قضاة،

2- يتم تعيين أعضائه حسب إختيار يشارك فيه كل من رئيس الجمهورية ونواب المجلس الشعبي الوطني وقضاة المحكمة العليا (المادة 154).

3- وأخيرا تعبر القرارات والآراء المتخذة من قبل المجلس الدستوري على أنه جهاز يساهم في تنظيم السلطات العمومية أكثر ما يكون هيئة تسهر على ضمان حقوق المواطنين ضد ممارسة الصلاحيات الحكومية (1) وبصفة إستثنائية يمثل كل من الأمر والمرسوم التشريعي في الجزائر نصوصا تشريعية في غياب الدستور (1965-1976) أو عند حل المجلس الشعبي الوطني أو مابين دورتين له وهذا ما سيعالج في حينه عند دراسة مجال القانون.

ب- النصوص التنظيمية:

ينشئ النص التنظيمي بالمعنى العام أي القرار الإداري المعبر عن صوت السلطة التنفيذية، من قبل الإدارة العمومية (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء ورؤساء البلديات والولاة ومسؤولي بعض المؤسسات العمومية). وهو منفرد أي أن قيمته القانونية منفصلة على إرادة المواطن ورضاه، ويتمثل في أحكام تنشأ بواسطتها مجموعة قواعد قانونية مثله مثل القانون.

1- أنظر مقال عبد القادر بن هني عن المجلس الدستوري تنظيم وإختصاص. كتيب صدر عن المجلس الدستوري الجزء الأول. الجزائر 1990 .

غير أن النص التنظيمي قابل لرقابة القاضي الإداري(1) (والمجلس

1- عدم إختصاص القاضي العدلي يعود إلى تاريخ الثورة الفرنسية في 1789 وبالضبط إلى مرسوم 16 فروكتدور عام 3 الموافق 2 سبتمبر سنة 1795 حيث: منعت المحاكم العادية من النظر في القرارات الإدارية مهما كان نوعها.

أنشأ النظام الفرنسي تدريجيا جهازا إداريا يدعى مجلس الدولة يتمتع بنظام قانوني يجعله هيئة قضائية مختصة بالقرارات الإدارية وذلك بمقتضى قانون 24 مايو سنة 1872 فهو يراقب شرعية القرار الإداري كما يمكن أن يقوم بإلغائه عند تجاوز السلطة وهذا ماطبق في الجزائر إلى غاية 1965. أنظر Jean MASSOT et Jean MARIMBERT la documentation francaise n° 4869-70-1988. "le conseil d'etat".

فإذا قارنا مع الولايات المتحدة الأمريكية نرى أن المحكمة العليا تلعب دور المجلس الدستوري وأعلى هيئة قضائية حيث تؤسس قراراتها بالإعتماد على الدستور وليس بمقتضى القانون وحده، بل ويمكنها عدم تطبيق القانون إذا رأت أنه يتنافى والدستور، فهي تتمتع بسلطة سياسية واسعة وتعتبر القرار الإداري كباقي القرارات بسبب وحدة الهيئات القضائية الأمريكية، أنظر في هذا المضمار DE TOCQUEVILLE .
"De la democratie en Amérique" coll amis -ENAG- 1991 ALGER 2ème édition présentée par feu Chikhi Said, p. 105.

أخيرا وبالنسبة للجزائر قضى القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 يونيو سنة 1963 والمتضمن إنشاء المجلس الأعلى (أي المحكمة العليا). ج ر بتاريخ 28 يونيو سنة 1963. ص 662 وخاصة الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1965 والمتضمن التنظيم القضائي. ج ر العدد 96 بتاريخ 23 نوفمبر سنة 1965. ص. 1230 والنصوص المطبقة له (قضى) بتحويل إختصاصات المحاكم الإدارية إلى المجالس القضائية ومهام مجلس الدولة إلى المحكمة العليا وهكذا وضع حد لإزدواجية الهيئات القضائية بالعودة إلى نظام قضائي موحد كما كان عليه قبل الإستعمار مع العمل بمبدإ فصل المنازعات حيث طبقا للمراسيم التطبيقية تتضمن بعض المجالس القضائية زيادة عن الغرف العدلية غرفة إدارية تفصل في القضايا الإدارية حسب القواعد النافذة أمام المحاكم الإدارية القديمة التي كانت شبيهة التنظيم الفرنسي.
أنظر بوبشير محند أمقران" النظام القضائي الجزائري" -ديوان المطبوعات الجامعية. 1993 -الجزائر.

الدستوري) بالطعن في التجاوزات المختلفة الناتجة عن نشاط الإدارة وأعوانها أثناء قيامهم بوظائفهم(1) حسب إجراءات خاصة مقننة في قانون الإجراءات المدنية(2).

إتخذت بعض الدول قوانين لتحديد مفهوم النص التنظيمي وحصر أنواعه وشروط اتخاذه ككندا مثلا حيث قضى القانون المتعلق بالنصوص التنظيمية لسنة 1950 المعدل والمتمم في سنة 1972 الذي نشر في La gazette du Canada بتعداد أنواع النصوص التنظيمية وإحصائها في المادة 2(1) كالآتي:

"Le reglement comprend une ordonnance, un règlement, un decret du conseil, un ordre prescrivant des réglements, une régle, une régle de cour, une formule, un tarif de dépens ou de droit, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un instrument lancé, fait ou établi :
a) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou,
b) par le gouvernement en conseil ou sous son autorité".

كما حدد نفس القانون القواعد الإجرائية لإتخاد كل نوع من أنواع النصوص التنظيمية وشروط ذلك.

1- أحمد محيو -المنازعات الإدارية- ديوان المطبوعات الجامعية. 1983 الجزائر ترجمة فائز أنجق.
2- قانون الاجراءات المدنية -الديوان الوطني للأشغال التربوية- طبعة وزارة العدل 1991- الجزائر.

غير أن أغلبية الدول ومنها الجزائر لم تتخذ نصا لتحديد مفهوم النص التنظيمي وعدد أنواعه وتركت ذلك للممارسة الإدارية والفقه الإداري والإجتهاد القضائي.

يتمتع النص التنظيمي بالصفة القانونية ويتخذ بإرادة تغيير في النظام القانوني السائد وهو قابل للطعن والتتميم والتعديل والإلغاء. يقول الفقيه Vedel: من أهم صلاحيات السلطة العمومية إمتياز الإدارة في إتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ أي القيام فرديا بإصدار قرارات تنتج عنها حقوق وواجبات لصالح الغير أو عليه دون رضاه وتنفذ هذه القرارات بقوة الإدارة نفسها (1).

يكمن مفهوم النص التنظيمي على أنه يعني عددا معينا من الأفراد ويحدد قواعد قانونية تنشأ بواسطتها حقوق وواجبات من قبل سلطة تنظيمية وذلك طبقا للقانون (2).

(2) – لا يمكن الطعن في نوع معين من النصوص التنظيمية لأنها تعتبر أعمال السيادة أو الحكومة تسمح للإدارة التحرر كلية من قواعد المشروعية.

1- G. VEDEL - Droit administratif 1955-1956.

▼ يستثنى قرار السيادة أي أعمال السيادة أو الحكومة.

بدأت فكرة عمل السيادة في الظهور لأول مرة في ظل ملكية يوليو (1830-1848) إذ كان أول حكم طبق هذه الفكرة هو قرار المجلس الفرنسي الصادر في أول مايو 1822 في قضية Laffitte– مجموعة سيـري لسنة 1823– القسم الثاني ص63 إستقرت ثم تطورت هذه الفكرة إلى أن أصبحت تشمل عدة ميادين تحكمها معايير غير قارة منها:

أولا : أهم المعايير التي تحكم أعمال السيادة أو الحكومة:

أ– معيار الباعث السياسي Le Mobile Politique : بقراره المتخذ بتاريخ 9 مايو 1867 في قضية Duc D'Aumala يضفي مجلس الدولة الفرنسي صفة السيادة على كل عمل يصدر من السلطة التنفيذية ويكون الغرض منه حمادية الجماعة في ذاتها، أو مجسدة في الحكومة ضد أعدائها في الداخل أو الخارج، سواء كانوا ظاهرين أو مختفيين في الحاضر أو المستقبل" رفع هذا الإجتهاد القضائي من قيمة القرار السياسي بعدم قبول الطعن فيه. غير أن هذا المعيار عرف تطورا حيث أتخذ مجلس الدولة قرارا آخر يبعده ويطرح تفسيرا آخر.

ب– معيار التمييز بين طبيعة عمل السيادة أو الحكومة :

يفرق الفقهاء بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية أي بين وظيفة السلطة التنفيذية الحكومية ووظيفتها الإدارية. يعتبر عمل حكومي العمل

الذي تتخذه السلطة التنفيذية أداء لوظيفتها الحكومية وعمل إداري ما تصدره من أعمال وهي تباشر وظيفتها الإدارية.

حدد Laferriere معيار التمييز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية قائلا : " تنحصر وظيفة الإدارة في التطبيق اليومي للقوانين والإشراف على علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية وعلاقات الهيئات الإدارية بعضها بالبعض الآخر، أما الوظيفة الحكومية فيقصد بها تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها والسهر على إحترام دستورها وسير هيئاتها العامة، والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي" . وبالتالي تخضع الوظيفة الإدارية للرقابة القضائية بينما تتمثل الوظيفة الحكومية في أعمال الحكومة غير القابلة لأي طعن.

تبقى هذه التفرقة هشة وذلك لأن:

1- السلطة التي تصدر النوعين من العمل، واحدة والشكل الذي يتجسد فيه النوعان واحد ولذلك فإن المعيار العضوي الذي يعتمد عليه في تمييز الأعمال الإدارية، منعدم.

2- الطبيعة القانونية للنوعين واحدة فيما يتعلق بالمعيار الموضوعي.

3- وأخيرا هناك أعمال إدارية بلا شك تصبح في بعض الأحيان حكومية إذا أحيطت بها بعض الملابسات.

ج- معيار التنفيذ: يرى بعض الباحثين ومن بينهم Chapus

(Acte de gouvernement monstre ou victime-dalloz)1958. Rep. Dalloz 1557.

أن أعمال السلطة التنفيذية تصبح أعمالا حكومية إذا ما اتخذت لتنفيذ أحكام من الدستور وأعمال إدارية إذا ما تعلقت بتنفيذ قانون عاد.

يؤدي هذا الرأي إلى الخلط بين الأعمال الإدارية وأعمال السيادة لأن كثيرا من الأعمال التي يعتبرها القضاء أعمال سيادة ليست تنفيذا لأحكام الدستور كما أن كثيرا من الأعمال الإدارية هي تنفيذ مباشر لبعض أحكام الدستور ولم يمنحها القضاء صفة أعمال السيادة.

د- معيار على سبيل الحصر: أخيرا أقر الفقهاء بعجزهم عن وضع معيار جامع لأعمال السيادة وكاشف عن طبيعة التمييز بين الأعمال الإدارية العادية وانتهى الأمر بالعميد موريس هوريو.

Precis De Droit Administratif- 1933 Maurice Hauriou إلى القول بأن:

"العمل الحكومي هو كل عمل يقرر له القضاء الإداري هذه الصفة وعلى رأسه محكمة التنازع".

ثانيا: تعداد أعمال السيادة:

كل عمل يصدر من السلطة التنفيذية وتحيط به إعتبارات خاصة كسلامة الدولة في الخارج أو الداخل ويخرج عن رقابة المحاكم متى قرر له

القضاء هذه الصفة .

أ-الأعمال المنظمة لعلاقات الحكومة بالبرلمان:

1-كل أعمال تمهيدية للإنتخابات التشريعية:
من المراسيم التي تدعو الناخبين أو التي تحدد الدوائر الإنتخابية -ودعوة البرلمان للإنعقاد- وحل البرلمان.
C.E du 2/11/1951Tixier -j.c.p 1952-11-6810 note Vedel

2-الأعمال بمبادرة الحكومة في المجال التشريعي : لا يقبل الطعن في رفض الحكومة إيداع مشروع قانون أو سحبه.
C.E du 29/11/68. Tallagrand. D. 1969 - 386) note Silvera

3- الأعمال المتعلقة بإصدار قانون: حتى ولو إحتج صاحب الطعن على أن النص الصادر ليس هو الذي أقره البرلمان.
C.E.du 3/11/1933.Desreumeaux.D - 1933 - 6, note Gros.

ب- الأعمال المتعلقة بالمصالح الدبلوماسية :
1-ابرام المعاهدات و الإتفاقيات الدولية و الأعمال المتعلقة بالمفاوضات و التوقيع و التصديق و تفسير الإتفاقات الدولية الذي يعود إلى وزارة الشؤون الخارجية و حدها مثل المادة 37من الأمر رقم70-86 المؤرخ في17 شوال عام 1390 الموافق15 ديسمبر سنة 1970 المتضمن قانون الجنسية، التي

بموجبها"....وعندما يقتضي الأمر تفسير أحكام الإتفاقات الدولية المتعلقة بالجنسية بمناسبة نزاع ، تطلب النيابة العامة هذا التفسيرمن وزارة الشؤون الخارجية و تلزم المحاكم بهذا التفسير".وكذلك المرسوم الرئاسي رقم 90-359 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1411 الموافق 10نوفمبر1990 الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية(ج ر. العدد 50 الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 1990، ص. 1575) الذي يذكر في مادته 11 أنه:"يختص وزير الشؤون الخارجية بتفسير المعاهدات والإتفاقيات لدى الحكومات الأجنبية و عند الإقتضاء لدى المنظمات أو المحاكم الدولية أو الوطنية "و ممارسة الحماية الدبلومسية .

2- غير أن أنشطت المرافق الدبلوماسية تبقي

خاضعة للطعن فيها كالمرافق الإدارية الأخرى وهذا بفضل نظرية الأعمال المنفصلة Les actes détachables حيثما يستخلص ذلك من الإتجاه الذي تبناه القضاء الإداري الجزائري إذ قررت المحكمة العليا في قضية ب ت ضد م م ووزير الشؤون الخارجية .«متى كان من المقرر قانونا أن العون المتعاقد بسفارة يعد مكتسبا لصفة الموظف فإنه بهذه الصفة يخضع للأحكام المرسوم رقم 66-136 المؤرخ في 02/06/66 .

و إذا ثبت أن قضاة الموضوع إلتزموا بشأن النزاع القائم بين هذا الموظف و الإدارة المستخدمة له، فإنهم بذلك قد أخطأوا في فهم القانون و تصريحهم بعدم الإختصاص إستنادا للمادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية يعرض قرارهم للإلغاء بكون النزاع المذكور يخضع إلى الإختصاص التام

للمجالس القضائية الفاصلة في المواد الإدارية». المجلة القضائية العدد 1. 1989–ص 231.

ج- الأعمال تضع موضوع التنفيذ لسلطات إستثنائية:

1- تقرير حالة الحصار المتخذ تطبيقا للمادة 86 من الدستور انظر المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 4 يوليو 1991. ج ر. العدد 29 الصادر بتاريخ 12 يوليو 1991. ص 1087.

2- إعلان حالة للطوارئ:

انظر المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ. ج ر. العدد 10 الصادر بتاريخ 9 فبراير 1992. ص 285. ومجموع النصوص المتخدة لتطبيقه كامراسيم التنفيذية المتخدة لحل المجالس الشعبية المحلية....الخ

CE. 2 mars 1962, Rubin de Servens S 1962, 147, note Boudoncle JCP

3- **تقرير الحالة الإستثنائية** : إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، عملا بالمادة 87 من الدستور والنصوص المتخذة لذلك.

4- **إعلان الحرب**: عملا بالمادة 89 من الدستور والنصوص المتخذة لذلك.

د- الأعمال المتعلقة بإصدار العملة وتداولها وسحبها:

تعد من الصلاحيات المتعلقة بممارسة أعمال السيادة كل أعمال سك النقود وضرب عملة وإصدارها وتداولها وسحبها وذلك عملا بقرار المحكمة العليا في قضية ي ج ب ضد وزير المالية، حيث أقر مايلي: " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فقط. قرار سحب عملة من التداول قرار سياسي من أعمال السيادة. إختصاص المجلس الأعلى حول مشروعية القرار: غير مختص. المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية " متى كان من المقرر قانونا أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى تختص إبتدائيا ونهائيا بالنظر في دعاوى الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة الإدارية ومن المقرر كذلك أن إصدار العملة وتداولها وسحبها يعد من الصلاحيات المتعلقة بممارسة أعمال السيادة ومن ثم فإن القرار الحكومي المتضمن سحب أوراق مالية من التداول يكتسي طابع عمل من أعمال السيادة فهو بهذه الطبيعة لا يكون قابلا للطعن فيه بأية طريقة من طرق الطعن، ولا يكون إختصاص المجلس الأعلى فحص مدى مشروعية أو مباشرة رقابته على مدى تطبيقه" المجلة القضائية -العدد 4- 1989 ص 211.

ثالثا: إنكار نظرية أعمال الحكومة أو السيادة:

إذا كان في الماضي للملوك قدر كبير من الحرية لا يعوقها تدخل

القضاء ورقابته فإنه مع التطور الحضاري الذي هو في مصلحة الأفراد ينكر بعض الباحثين نظرية أعمال السيادة بتاتا مدعين أن مثل هذه النظرية لا وجود لها في عالم القانون وعلى رأسهم Vedel et Rivero اللذين لا يريان فائدة من الرجوع إلى فكرة أعمال السيادة لتفسير عدم قبول القاضي الإداري الطعن لأن ذلك يكمن في القواعد التي تحكم اختصاص القاضي الإداري الذي يختص بالنظر في القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية وبمجرد تدخل سلطة أخرى يرفض القاضي النظر في القضية مثل العلاقات بين الحكومة والبرلمان أو العلاقات مع الخارج إلخ...

يتبع تدرج النصوص التنظيمية منطق تسلسل القرارات الإدارية طبقا لنظرية كلسن Kelsen (1) المعيارية التي ترى أن النظام القانوني يعبر عن تسلسل هرمي في مستويات متتابعة ومرتبطة وفق سلم يحترم من خلاله العمل القانوني الأدنى العمل الذي يعلوه درجة وهذا الأخير يخضع للذي أعلى منه وهكذا إلى حد الوصول إلى الدستور الذي يمثل القاعدة العليا يتبعه النص التشريعي (القانون والأمر والمرسوم التشريعي) ثم يأتي النص التنظيمي الذي يتفرع إلى المرسوم (الرئاسي والتنفيذي منذ دستور 1989) والقرار الوزاري والقرار الولائي فالقرار البلدي وبعض المقررات.

1- Hans KALSEN, théorie pure du droit, traduction de ch. Eisenmann - Dalloz - Paris 1962.

يتفق تسلسل القرار الإداري مع تسلسل الهيئات الإدارية وأجهزة الدولة طبقا لإختصاصات كل هيئة وجهاز محدد بمقتضى الدستور والنصوص التشريعية والتنظيمية.

يختلف النص التنظيمي عن النص الفردي الذي لا يعني سوى شخصا واحدا أو عددا معينا من الأشخاص معرفين إسميا كالنص المتضمن إنهاء مهام موظف أو تعيينه في وظيفة عمومية أو تعيين عدد محدد من الأفراد في مهام كما يختلف النص التنظيمي عن النص الخاص كالنص الذي بمقتضاه يمنح رئيس البلدية أو يرفض الترخيص بتأشيرة عرض فيلم، مثلا. (أما إذا كان قرار رئيس البلدية يتعلق بمنع عرض كل أفلام العنف، مثلا فهذا يعتبر عملا تنظيميا)، وأخيرا يختلف النص التنظيمي عن مختلف الوثائق الإدارية غير المنشورة وتعني على الخصوص المناشير والتعليمات والإرشادات والتقارير والدراسات والمذكرات والمداولات والمحاضر والرسائل وبعض المقررات وبصفة عامة كل الوثائق ذات الطابع العام والتي رغم أن ليست لها نفس النتيجة التي يتمتع بها النص التنظيمي الذي يخضع لنشرة رسمية، تساهم بفعالية في تحسين سير المؤسسات ونوعية المرافق العامة وبالتالي حياة المواطن.

يلاحظ الفقيه G. Vedel أن هناك كثيرا من الموظفين لا يطبقون قانونا جديدا إلا إذا اتخذ الوزير منشورا لذلك (1).

تتضمن هذه الوثائق في بعض الأحيان تدابير تنظيمية مثلها مثل النص التنظيمي (2) وعليه فإنها تعتبر نصوصا شبه تنظيمية (3) ويفهم منها أنها قاعدة إدارية غير تنظيمية لها تأثير داخلي، تتخذ من قبل سلطة إدارية وفق صلاحيات تتمتع بها في توجيه نشاط المرؤوسين وتأطيره وتحظى بالتنفيذ تحت طائلة الجزاءات الإدارية فقط دون القضائية.

يهتم هذا البحث بباب من أبواب القانون الإداري والقانون الدستوري معا ويتعلق بالكيفيات التقنية لإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية من قبل الإدارة والبرلمان، ذلك لأن موضوع سن القوانين وإعداد القرار الإداري بمعناه العام، من أدق موضوعات القانون الدستوري وخاصة القانون الإداري والمشاكل العملية التي يثيرها لا تكاد تنتهي، كل يوم يكشف الإجتهاد القضائي فيه جوانب جديدة.

لا يتطرق هذا البحث إلى مختلف النظريات المتعلقة بالقرار الإداري ومفهومه ولا يعالج كيفيات تحرير الأحكام والقرارات القضائية وإتخاذها

1- voir H. Kherfi- La documentation administrative non publiée-document préparé pour la table ronde de Budapest du 29 août au 2 septembre 1988 organisée par L'I.I.S.A de Bruxelles et l'associ. inter. d'infor. et de docum. en. adm. publique.
2- G. Vedel. Droit administratif -T1- Page 112.
3- P. PAVLOPOULOS, la directive en droit administratif -1978- pp.10-115.

لأن الإدارة العمومية تقوم بإعداد مشاريع النصوص التشريعية قبل إيداعها لدى المجلس الشعبي الوطني كما تعد النصوص التنظيمية لكنها لا تساهم أبدا في تحرير الأحكام والقرارات القضائية التي تبقى من صلاحيات الهيئات القضائية وحدها.

تمر عملية إنشاء القواعد القانونية بمراحل إجرائية يقيدها الدستور والقانون واللوائح الخاصة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره(1) وذلك بالنسبة للنصوص التشريعية كما تخضع إلى العرف الإداري في إعداد النصوص التنظيمية، ويتمثل هذا العمل في إجراءات عملية تقوم بها هيئات مختلفة في الإدارة العمومية المركزية والمحلية وفي مستوى المجلس الشعبي الوطني الذي يمارس السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وذلك طبقا للمادة 92 من الدستور (القسم الأول)

ورغم أن الإجتهاد القضائي أقر مبدأ حرية الأشكال في تحرير النصوص مؤكدا أن "العبرة بالمضمون وليست بالشكل"، تخضع عملية

1- القانون رقم 89-16 المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1410 الموافق 11 ديسمبر سنة 1989 والمتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره ج ر.العدد 52 بتاريخ 11 ديسمبر سنة 1989.

لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 ربيع الثاني عام 1410 الموافق 29 أكتوبر سنة 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر. العدد 52 بتاريخ 11 ديسمبر سنة 1989

تحرير النصوص التشريعية والتنظيمية الى استعمالات وأشكال شديدة التنظيم والإتباع من قبل الإدارة العمومية والبرلمان معا (القسم الثاني).

لا يفرق كثير من الباحثين بين الشكل والإجراء الخاصين بالنصوص التشريعية والتنظيمية، تعني الإجراءات بصفة عامة مجموع القواعد التي تسمح لشخص معنوي أو طبيعي أن يقوم بعمل ما للوصول إلى نتيجة حسب منهجية معينة تعتمد على عمليات متتالية ومنتظمة.

وبصفة خاصة أي بالمعنى الإصطلاحي والقانوني يدل الإجراء على القواعد التي تسمح لشخص صاحب حق أن ينفذه ويجبر إحترامه وذلك باللجوء إلى الجهة القضائية المختصة وفقا للأشكال التي تقتضيها النصوص القانونية.

يتمثل الإجراء في كل الأعمال والتصرفات التي يقوم بها المبادر بالنص التشريعي أو التنظيمي وذلك بغية إعطاء ضمانات لفائدة المواطن مع الإهتمام بجعل الإدارة في أحسن الظروف لإتخاذ القرار وتطبيقه (بعد دراسة متأنية تجتنب كل تسرع أو تعطيل لا مبرر لهما وتحارب كل تعسف) كالإستشارات والإعذارات والتفاوض والتنسيق والتحكيم وإحترام الأجال وحقوق الدفاع إلخ... وهي عمليات ضرورية تسبق صدور النص، فيما يتعلق الشكل بخصائص تحرير النصوص أي كيفية إنتاج النص في مرحلة كتابته كالعنوان والتاريخ وصفة صاحب النص والمقتضيات وإنسجام المواد

ودلالتها والإمضاء الخ...

تظهر التفرقة بين الشكل والإجراء في طبيعة النظام القانوني لكليهما:

يعد الشكل صدى للإجراء لأن قواعده تسمح بمعرفة الأسباب والشروط التي أدت إلى إتخاذ القرار أو سمحت بذلك.

يمثل الجانب الأول فيما يجري من تدابير ويوجب من أوامر ويعني الجانب الثاني الكيفية التي يعبر بها عن كل ذلك في المبنى أي الشكل.

غير أن القاضي الإداري لا يعطي أهمية للشكل بقدر ما يوجه رقابته على المضمون، وخلافا عن الشكل ينظر القاضي بمنتهى الأهمية للإجراء قصد التأكد من إحترامه مستعملا عبارة "عيب في الشكل" في قضايا تهم الإجراء أو عبارة "خرق الأشكال الجوهرية" فيما يخص عدم مراعاة إجراءات إلزامية.

- أنظر قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 16 مايو سنة 1987 قضية س.س. ضد وزير الداخلية ومن معه، يتعلق بفصل مدير مؤسسة تابعة للولاية دون أخذ رأي المجلس التنفيذي الولائي، عدم مراعاة المقتضيات التنظيمية -عيب في الشكل- المجلة القضائية العدد 3 . 1990 ص 188.

ظاهريا يلاحظ أن القاضي الإداري لا يفرق بين الشكل والإجراء، يعود ذلك إلى إختلاف مفهوم الإجراء في نظر الإدارة ومفهومه في نظر

القاضي الإداري، خلافا عن الإدارة، يعتبر القاضي أن الإجراء عنصر من عناصر شكل النص الإداري طبقا للمعادلة التالية: القواعد الشكلية+القواعد الإجرائية تعادل الإجراء الإداري غير القابل للنزاع و الذي يؤدي خرقه الموصوف"بالعيب في الشكل" لدى القاضي، لإبطاله، لأن مفهوم الإجراءات القضائية يختلف عن مفهومها الإداري وتعني الأساليب التي يجب سلوكها للإتجاه إلى المحاكم وكيفية رفع الدعاوى والنظر فيها وإصدار الحكم وتنفيذه ومجموع القواعد التي تنظم القضاء وتبين الطريقة التي يجب إتباعها للوصول إلى حماية حق مقرر قانونا(1)

قننت بعض الدول إجراءاتها غير القابلة للنزاع كالولايات المتحدة الأمريكية، وكندا وإسبانيا ولم تقم بذلك بعد الجزائر، غير أنه مع الإستقلال قامت الأمانة العامة للحكومة بإتخاذ عدة مناشير إجرائية خاصة ببعض جوانب الإجراء وتتمثل في كيفيات إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وإقرارها وإجراءات نشرها وتحريرها وتقديمها.

1- Voir étude de Marie José Guedon relative à l'état des travaux sur la procédure administrative non contentieuse, In "Sur la forme et la procédure de l'acte administratif". Etudes coordonnées par Georges Dupuis, Economia. 1979. Paris. Voir également G. Langrod. Procédure administrative, revue de droit public 1948 et du même auteur "La procédure administrative non contentieuse, cours à la faculté internationale de droit comparé de Luxembourg, 1960.

دونت هذه المناشير في حافظة الوظيفة العمومية باللغة الفرنسية لسنة 1967 من ص 167 إلى 206 وتتعلق بما يلي:

1-منشور رقم 1 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 1962 يتعلق بإعداد مشاريع النصوص التشريعية أوالتنظيمية وإقرارها.

2-منشور رقم 4 مؤرخ في 5 مارس سنة 1963 يتعلق بإجراءات نشر النصوص في الجريدة الرسمية.

3-منشوررقم 5 مؤرخ في 7 مارس سنة 1963 يتعلق بتفويض الإمضاء.

4-منشور رقم 12 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 1963 يتعلق بتحرير النصوص التنظيمية

5-منشور رقم 14 مؤرخ في 30 يناير سنة 1964 يتعلق بالإعداد النهائي للمشاريع التشريعيةوالتنظيمية.

6-منشور رقم 15 مؤرخ في أول يونيو سنة 1964 يتعلق بتقديم مشاريع النصوص التنظيمية.

7-منشور رقم 16 مؤرخ في 12 مارس سنة 1965 يتعلق بإقرار النصوص التنظيمية.

القسم الأول: الإجراء التحضيري

يمثل العمل التشريعي ورقابة العمل الحكومي الصلاحيات الأساسية التي خولها الدستور للمجلس الشعبي الوطني معززا بذلك امتيازات العمل الحكومي حيث خلافا لما كان عليه أول دستور جزائري لسنة 1963، حدد الدستور الحالي مجال القانون بوضوح تاركا كل المجالات الأخرى للتنظيم.

إتسع دور الحكومة وعملها الإداري خلال الاجراء التشريعي بسبب إرتفاع عدد التدابير التشريعية التي تبادر بها أمام المجلس (وهي ظاهرة عالمية) وتحكمها في الإجراءات المختلفة لذلك، وبسبب إتساع المجال غير المخصص للقانون أي مجال التنظيم (الباب الأول).

رغم أن المادة 92 الفقرة 2 من الدستور تؤكد على أن للمجلس السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه أي أن إقرار القانون وتعديله وتتميمه والغائه أو سحب مشروع أو إقتراح قانون تبقى من إختصاصه دون منازع (الباب الثاني).

الباب الأول - العمل الإداري:

بحكم تطور الأفكار والإختراعات العلمية والتقنية، تتدخل الدولة لتواكب هذا التطور وللتأثير عليه، يتجسد هذا التدخل في إتخاذ قرار

سياسي يعتبر نتيجة الطلبات الموجهة للدولة ويمثل نقطة إنطلاق لتغيير المحيط بصفة مستمرة.

لذلك تقوم الإدارة العمومية قبل بلورة القرار المتخذ بعدة إجراءات منها المبادرة بالقوانين أي حق إيداع مشاريع نصوص تشريعية، تتعلق بمجال القانون، لدى المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشتها والتصويت عليها، كما تتخذ المراسيم (الفصل الأول) وتطلع على اقتراحات القوانين التي يبادر بها نواب المجلس الشعبي الوطني وتدرسها (الفصل الثاني) وتعد القرارات (الفصل الثالث) وهذا مع إحترام قواعد الإجراء ومراحله المختلفة (الفصل الرابع).

في إعداد عملها هذا تفرق الإدارة بين مشاريع النصوص التشريعية ومشاريع النصوص التنظيمية معتمدة على التمييز بين مجال القانون ومجال التنظيم اللذين قيدهما الدستور، وهو إجراء أولي يسبق كل عمل تحضيري.

حدد دستور 1989 مجال القانون مثلما كان عليه دستور 1976، غير أنه مع الإستقلال لم تقيد الجمعية التأسيسية مجال القانون في أول دستور بتاريخ 8 سبتمبر 1963 رغم تأثرها بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حدد بوضوح في مادته 34 مجال القانون(1).

1- سعيد بوالشعير مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس مجلة "إدارة" المجلد 1. العدد 2. 1991. تصدرعن المدرسة الوطنية للإدارة -الجزائر- ص 3 إلى 33 .

كان المجلس يشرع في ما يريد من قضايا دون أي تحديد وذلك عملا بالمادة 28 من دستور 1963 التي بمقتضاها: "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي."

مع حل المجلس الوطني وإلغاء العمل بالدستور في 19 يونيو 1965 أصبحت السلطة التشريعية في يد مجلس الثورة الذي يراقب الحكومة ويعدلها أو يشكلها بموجب أمر يصدر منه وذلك عملا بأحكام الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1385 الموافق 10 يوليو سنة 1965 والمتضمن تأسيس الحكومة، وعملا ببيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 صفر عام 1385 الموافق 19 يونيو 1965(1)، نتج عن ذلك التداخل بين مجال القانون ومجال التنظيم صعوبة التمييز بينهما إلى أن صدر دستور 1976 الذي حدد مجال القانون في المادة 151 منه مقتبسا ذلك من الدستور الفرنسي لسنة 1958(2).

وفي ظل دستور 23 فبراير 1989 اتبع نفس الأسلوب لتقييد سلطة البرلمان في المجالات التي حددتها المادة 115 منه مع عدم حصر إختصاص المجلس في مادة وحيدة بل ذكر غيرها في مواد أخرى:

1- الجريدة الرسمية بتاريخ 6 يوليو 1965 -ص- 802 إلى 804

2- تنص المادة 151 من دستور 1976 على مايلي : "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها الدستور يدخل كذلك في مجال القانون: (من 1 إلى 26 مجال مرقم).

المادة 115: يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور. ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطن.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة للقانون الجزائي والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين.

8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.

9- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية.

10- نظام الإنتخابات.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- المصادقة على المخطط الوطني.

13- التصويت على ميزانية الدولة.

14- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.

15- النظام الجمركي.

16- نظام البنوك والقروض والتأمينات.

17- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

18- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.

19- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي.

20- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة.

21- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

22- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.

23- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

24- النظام العام للمياه.

25- النظام العام للمناجم والمحروقات.

26- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

تدخل في مجال التشريع مواضيع أخرى محددة في مواد أخرى من دستور 1989 من بينها مايلي:

المادة 15: العلم الوطني وخاتم الدولة والنشيد الوطني يحددها القانون.

المادة 17: ...وأملاك أخرى محددة في القانون.

المادة 18: الأملاك الوطنية يحددها القانون. يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون.

المادة 19: يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها.

المادة 20: لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون.

المادة 22: يعاقب القانون على التعسف في إستعمال السلطة.

المادة 29: الجنسية الجزائرية رفة بالقانون.

المادة 36: ...حقوق المؤلف يحميها القانون.

المادة 68: ... يحدد القانون الكيفيات الأخرى للإنتخابات الرئاسية

المادة 97: يحدد القانون كيفيات إنتخاب النواب لا سيما عددهم ...

المادة 102: يحدد القانون الحالات التي يقبل فيها المجلس الشعبي الوطني إستقالة أحد أعضائه.

المادة 106: يحدد القانون شروط إستخلاف النائب في حالة شغور مقعده.

المادة 109: يحدد القانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعمله

وميزانيته والتعويضات التي تدفع لأعضائه.

المادة 144: يحدد القانون تنظيم المحكمة العليا وعملها وإختصاصاتها الأخرى.

المادة 146: يقرر المجلس الأعلى للقضاء طبقا للشروط التي يحددها القانون تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي.

المادة 148: يحدد القانون تأليف المجلس الأعلى للقضاء وطرق تسييره وصلاحياته الأخرى.

المادة 160: ...يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله وجزاء تحقيقاته.

المادة 165: يعرض القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري، بعد أن يقره المجلس الشعبي الوطني.. على إستفتاء الشعب...

على ضوء ما سبق ذكره، لا ينحصر مجال القانون في المواضيع المحددة في المادة 115 وإنما يمتد إلى مجالات مخولة دستوريا للسلطة التشريعية.

نتيجة ذلك، إتسع التنظيم عملا بالمادة 116 من الدستور والتي بمقتضاها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

تتخذ في شكل قوانين، النصوص التي تعالج تدابير خولها الدستور صراحة لمجال القانون و يتخذ رئيس الجمهورية، في شكل مراسيم رئاسية، النصوص التي تعالج مسائل غير مخصصة دستوريا للقانون ويوقع عليها دون سواه (المادة 74-6 والمادة 83 الفقرة 2)، وأخيرا يتخذ رئيس الحكومة، في شكل مراسيم تنفيذية، النصوص التي تعالج مسائل تتعلق بتطبيق القوانين أو المراسيم الرئاسية (المادة 4-81)

وإذا حدث خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية في تحديد مجال أحدهما ، يبت المجلس الدستوري في ذلك بعد إخطاره بالموضوع من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الجمهورية أو كليهما.

عندما تبادر السلطة التنفيذية بقانون أو عند إتخاذها مرسوم، عليها إحترام مجال كل نوع من هذه النصوص التشريعية والتنظيمية قبل القيام بالإجراءات الضرورية لإقرارها.

الفصل الأول: المبادرة بالقوانين وإتخاذ المراسيم

بموجب المادة 113 من الدستور: "لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

بما أن رئيس الحكومة يترأس حكومة مكونة من وزراء يتمتعون بصلاحيات في مجالات مختلفة، تعتبر الحكومة جهازا جماعيا متضامنا يتخذ قراراته بالتشاور والتنسيق بين أعضائه (المبحث الأول)، ومن بين أهم أجهزة الحكومة التي تقوم بالتوفيق والتحكيم بين أعضائها مجلس الحكومة ومجلس الوزراء (المبحث الثاني) الذان تعرض عليهما مشاريع القوانين لإقرارها قبل إيداعها من قبل رئيس الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني وكذلك مشاريع المراسيم قبل إقرارها (المبحث الثالث) بالإضافة إلى عروض أعضاء الحكومة.

المبحث الأول: التنسيق.

لم يذكر الدستور كلمة وزارة أو وزارات وإنما ذكر في بعض أحكامه عبارة أعضاء الحكومة ورئيس الحكومة وهو ما يعبر عن الوزراء ورئيسهم الذي يختارهم قبل أن يقدمهم لرئيس الجمهورية قصد تعيينهم (المادة 75 من الدستور).

يقوم العمل الحكومي وإجراءاته على الإجتماعات التي تعقد بين الوزراء وأعوانهم وعلى المداولات التي تنظم بين الوزراء أنفسهم لتنسيق العمل (المطلب 1) تلعب الأمانة العامة للحكومة دورا هاما في مجال التنسيق بين مختلف أطراف المبادرة بالنصوص (المطلب 2) كما يقوم ديوان رئيس الحكومة بتنظيم إجتماعات اللجان الوزارية المختلفة لتنسيق عمل الحكومة على ضوء برنامجها (المطلب 3) الذي تعده وتقدمه للمصادقة عليه إلى المجلس الشعبي الوطني (المواد من 75 إلى 80 من الدستور) خلال الشهر الموالي لتعيين الحكومة (المادة 76 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره). يتمثل برنامج الحكومة في وثيقة يعدها أعضاؤها تتضمن المواضيع الأساسية التي

تعالجها الحكومة خلال تداولها السلطة والتدابير التشريعية والتنظيمية والسياسية والطرق والوسائل للقيام بالاصلاحيات الضرورية للتنمية الشاملة (1)

المطلب1- دور الوزارات

لقد ذكر الدستور الجزائري في بعض أحكامه عبارة أعضاء الحكومة ورئيس الحكومة ولم يذكر كلمة الوزير أو الوزراء، تتكون الحكومة من رئيسها وأعضاء فيها لقبهم القانون والتنظيم بإسم الوزراء(بما في ذلك الوزراء المنتدبين وكتاب الدولة ووزراء الدولة الخ...)

أولا: دور رئيس الحكومة في تنسيق عمل حكومته

تظهر أهمية وظيفة رئيس الحكومة في الدور الذي خوله إياه الدستور في تشكيل الحكومة، فهو الذي يقدم أعضاء حكومته الذين إختارهم لرئيس

1- في هذا الميدان إطلع المجلس الشعبي الوطني على البرامج التالية:
- برنامج حكومة قاصدي مرباح - جلسة علانية ليوم السبت 19 نوفمبر 1988
- برنامج حكومة مولود حمروش-جلسة علانية للموافقة سبتمبر 1989
- برنامج حكومة سيد أحمد غزالي-جلسة علانية ليوم 13 أكتوبر 1991
- برنامج حكومة بلعيد عبد السلام-جلسة مجلس الوزراء بتاريخ 19 سبتمبر 1992
- برنامج حكومة رضا مالك - لم يعد
- برنامج حكومة مقداد سيفي - جلسة المجلس الوطني الإنتقالي بتاريخ 7 غشت 1994
- برنامج حكومة أحمد أويحي - جلسة المجلس الوطني الإنتقالي - مارس 1996

الجمهورية الذي يعينهم (المادة 75) ويوزع رئيس الحكومة الصلاحيات بين وزرائه بموجب مرسوم تنفيذي (المادة 81-1).

بعد تشكيل الحكومة، يقدم رئيسها برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه (المادة 76) وهو الذي ينسقه ويقوم بتنفيذه (المادة 79) وبالتالي تتجلى أهمية عمل رئيس الحكومة من خلال أحكام الدستور والممارسة اليومية فيما يلي:

1- لرئيس الحكومة وحده حق المبادرة بالقوانين من بين كل أعضاء الحكومة (المادة 113) ولا ينافسه أي عضو آخر فيها ولو كان رئيس الجمهورية.

وبالتوازي وعملا بأحكام المادة 116 الفقرة 2، يعود لرئيس الحكومة تطبيق القوانين في المجال التنظيمي، وعليه فهو الذي ينسق اعداد كل النصوص المهمة التي تصدرها الحكومة.

2- يتحمل رئيس الحكومة مسؤولية حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني فيما يخص برنامجه الذي يعرضه قبل ذلك في مجلس الوزراء، ويلتزم بتقديم للمجلس الشعبي الوطني سنويا بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل الحكومة يمكن أن تختتم بلائحة أو بإيداع ملتمس رقابة (المادة 80) الذي إذا صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، يقدم رئيس الحكومة إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية (المادة 128)، كما يمكن

رئيس الحكومة أن يطلب التصويت بالثقة.

وهكذا يتحكم رئيس الحكومة في العلاقات بين حكومته والبرلمان ويتابعها وينسقها.

3- وأخيرا، عمليا كرست التجربة وجود سلطة القرار لرئيس الحكومة تتمثل في اتخاذ مناشير وتعليمات يوجهها إلى وزرائه، وسلطة التحكيم يمارسها يوميا وفي اجتماع مجلس الحكومة، لتسوية الخلافات التي تنشأ بين أعضاء حكومته في بلورة القرارات المزمع إتخاذها.

يتجسد المقابل السلبي لوجود هذه السلطة، في تلك التي يمارسها، إلى جانب رئيس الحكومة، رئيس الجمهورية في الميادين التي خولها إياه الدستور، حيث يتولى وحده مسؤولية الدفاع الوطني (المواد 74-1-2 و83 الفقرة 2) ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها (المادتان 74-3 و83 الفقرة 2) وبالتالي يعين، زيادة على رئيس الحكومة، وزير الدفاع ووزير الشؤون الخارجية، كما يترأس مجلس الوزراء (المادة 74-4) وحده دون سواه (المادة 83 الفقرة 2) وهو جهاز جماعي تداولي لا يعتمد في عمله على مبدأ التصويت، يعبر أعضاؤه الوزراء عن آرائهم وملاحظاتهم في كل نقاط جدول الأعمال ويعززونها للتأثير على اتخاذ القرار غير أنهم لا يتخذونه، فهو يعود في الأخير إلى رئيس الجمهورية وحده.

رغم تأثر دستور 1989 بدستور 1958 الفرنسي، بقيت صلاحيات رئيس الحكومة في ظل دستور 1989 محدودة إذا قورنت بالمادة 21 من الدستور الفرنسي التي تخول للوزيرالأول الفرنسي الصلاحيات التالية:"توجيه عمل الحكومة و تنشيطه و مسؤولية الدفاع الوطني و تنفيذ القوانين و ممارسة السلطة التنظيمية و التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية دون المساس بأحكام المادة 13و تعويض، عند الإقتضاء، رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان،ويمكن بصفة إستثنائية،أن يعوضه لرئاسة مجلس الوزراء وفق تفويض صريح و لجدول أعمال محدد"(1).

غير أن منصب رئيس الحكومة و صلاحياته في الجزائر كانت شبه منعدمة قبل دستور1989، إذ لم يؤسس دستور10سبتمبر1963ولا نظام 19 يونيو1965 منصب رئيس الحكومة أو وزيرا أول،أما دستور22 نوفمبر1976 فهولم يؤسس صراحة هذا المنصب بل سمح لرئيس الجمهورية في مادته 111-15 أن يفوض جزء من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية و للوزير الأول و في مادته 113 يمكن أن يعين وزيرا أول.

ومع مراجعة الدستور بتاريخ 7 يوليو1979 بعد وفاة ثاني رئيس جزائري، أصبح تعيين وزيرا أول عملا إجباريا و ليس إختياريا مع تحديد

1- Voir J. :Massot - Le Chef du Gouvernement en France - Note et Etude Documentaire. La Documentqtion française - Paris 1979.

صلاحياته في المادة 113 المعدلة : " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء ويمارس الوزير الأول إختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111 الفقرة 15 من الدستور" (1).

يعود عدم إنشاء منصب رئيس الحكومة أو وزير أول إلى التجربة الديموقراطية المنعدمة في الجزائر قبل دستور 1989 وإلى الحكم الفردي من بداية الإستقلال إلى سنة 1989 حيث سمح الدستور بحرية التجمع والتعبير والتظاهر وبالتعددية الحزبية وبحرية الإعلام.

لا يعود ذلك إلى نوع النظام السياسي لأن تجربة عدة دول اعتمدت النظام الرئاسي لم تمنعها من تأسيس منصب وزير أول يتمتع بسلطات واسعة مثل تونس ومصر.

ثانيا: دور أعضاء الحكومة في تنسيق عملها :

يشتمل مفهوم أعضاء الحكومة الذي جاء به الدستور على الوزراء ووزراء الدولة والوزراء المنتدبين وكتاب الدولة وكذلك الوزراء المستشارين.

1- الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 15 شعبان عام 1399 الموافق 10 يوليو سنة 1979 ص 637 .

Voir egalement Khalfa MAMERI. Le premier ministre en Algerie- ENAL- OPU- ALGER- 1984.

يفهم من وظيفة وزير كل عضو في الحكومة يحمل هذه التسمية ويتمتع بكامل الصلاحيات التي خولها إياه الدستور، فهو عضو في مجلسي الحكومة والوزراء ولا يمارس وظائفه تحت سلطة وزير آخر.

يعد من هذا المفهوم الوزراء المنتدبون وكتاب الدولة، لكنه يتضمن إضافة إلى الوزراء، وزراء الدولة الذين كرست وجودهم التجربة الجزائرية في تشكيل حكومات الرئيس بومدين (1965-1978)، حيث بموجب الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1385 الموافق 10 يوليو 1965 عين السيد رابح بيطاط وزير الدولة (بدون مهام)، كما عين شريف بلقاسم وزير الدولة (بدون مهام) ورابح بيطاط وزير الدولة مكلف بالنقل بموجب الأمر رقم 70-53 المؤرخ في 18 جمادى الأولى عام 1390 الموافق 21 يوليو 1970.

1- التسميات المختلفة لأعضاء الحكومة:

أ- وزير الدولة: ينشأ منصب وزير الدولة عادة لمنح بعض الشخصيات مكانة خاصة في الحكومة أو لإدخال توازن سياسي بين الفئات السياسية المكونة للحكومة. لا يوجد هذا المنصب في كل الحكومات وإذا وجد فهو يوضع على رأس قائمة التشريفات لتشكيلة الحكومة، غير أنه بصفة عامة لا يمنح صلاحيات خاصة تميزه عن نظرائه الوزراء.

ب- الوزراء المنتدبون وكتاب الدولة : عرفت الجزائر لأول مرة، عضوين في الحكومة، المشكلة بموجب الأمر رقم 70-53 المؤرخ في 18

جمادى الأولى عام 1390 الموافق 21 يوليو 1970 المتضمن تشكيل الحكومة، يحملان صفة كاتب دولة وهما كمال عبد الله خوجة، كاتب الدولة للتخطيط وعبد الله عرباوي كاتب الدولة للري.

استعملت هذه العبارة منذ ذلك التاريخ إلى يومنا هذا، غير أن درجة تنظيم كتابات الدولة اختلفت من مرحلة إلى أخرى، فمنذ ادخالها إلى غاية سنة 1988 كان كاتب الدولة يشرف على إدارة كتابة الدولة ويتمتع بصلاحيات مثله مثل الوزراء الآخرين، كما كان يشارك في مجلس الوزراء والمجالس الجماعية التداولية الأخرى.

في ظل دستور 1989 استعملت ولأول مرة، زيادة على عبارة "كاتب الدولة" عبارة "وزير منتدب" بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 178 المؤرخ في 16 صفر 1410 الموافق 16 سبتمبر 1989 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة (ج.ر. العدد 40 الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 1989 ص 1109) واستمر الوضع هكذا في تشكيل الحكومات المتعاقبة بسرعة مذهلة من حكومة حمروش إلى حكومة غزالي وحكومة عبد السلام فحكومة مالك وحكومة سيفي.

1- **حكومة حمروش:** الفترة من 16 سبتمبر 1989 إلى 5 يونيو 1991.

عين 4 وزراء منتدبين وكاتب دولة واحد في القطاعات الآتية :

- الوزير المنتدب للجماعات المحلية

- الوزير المنتدب للجامعات

- الوزير المنتدب للتكوين المهني

- الوزير المنتدب لتنظيم التجارة

- كاتب الدولة للشؤون المغاربية.

ثم أضيف وزير منتدب للبحث والتكنولوجيا وتحول الوزير المنتدب للجامعات إلى وزير الجامعات بموجب المرسوم الرئاسي رقم 90-224 المؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو 1990. ج ر العدد 31 الصادر بتاريخ 28 يوليو 1990. ص 1022.

كان بعض الوزراء المنتدبين يشروفون على دائرة وزارية مستقلة مثلهم مثل الوزراء الآخرين، حولت تسمية وزارتهم فقط كوزارة التعليم العالي التي حولت إلى تسمية مصالح الوزير المنتدب للجامعات تتمتع باستقلالية تامة بالنسبة لوزارة التربية المزعم إرتباطها بها ولم تدم هذه التجربة سوى 10 أشهر حيث تحولت من جديد إلى وزارة كاملة الحقوق بموجب التعديل الحكومي السالف الذكر.

كما كان الشأن للوزير المنتدب للتكوين المهني.

غير أن الوزراء المنتدبين الآخرين أي الوزير المنتدب للجماعات المحلية والوزير المنتدب لتنظيم التجارة الحقا على التوالي بوزارة الداخلية والإقتصاد. أما كاتب الدولة للشؤون المغاربية فقد الحق بوزارة الشؤون الخارجية.

كان كل أعضاء الحكومة بما فيهم الوزراء المنتدبون وكاتب الدولة، يشاركون في مجلس الوزراء والمجالس الجماعية المختلفة بدون إستثناء.

2- **حكومة غزالي:** الفترة من 18 يونيو 1991 إلى 8 يوليو 1992

إتسمت هذه الحكومة بأكبر عدد من الوزراء المنتدبين (4) وكتاب الدولة (5) كلهم تابعين إلى وزارات.

حدد لكل منهم جهاز يتمثل في ديوان ملحق بهم ويستعملون في ممارسة مهامهم هياكل الوزارات المرتبطين بها ولا سيما المصالح التابعة مباشرة لمجال اختصاصهم وذلك بموجب المرسومين التنفيذيين رقمي 91-304 و 92-157 المؤرخين في 25 غشت 1991 و21 أبريل 1992 ج ر العددان 91/40 ص. 1566 و 92/30 ص 854 .

تقتصر مشاركة كتاب الدولة في مجلس الوزراء على القضايا التابعة لإختصاصهم ويدعون لحضورها، أما الوزراء المنتدبون فهم يشاركون بصفة عادية في كل الاجتماعات الجماعية للحكومة بما في ذلك مجلس الوزراء إلا نادرا مالم يدعوا له.

3- حكومة عبد السلام: الفترة من 19 يوليو 1992 إلى 21 غشت 1993 .

تميزت هذه الحكومة بعدد كبير من الأعضاء (33) من بينهم 7 وزراء منتدبين و 3 كتاب دولة ووزيرين مستشارين وهم :

- وزير منتدب للخزينة
- وزير منتدب للتجارة
- وزير منتدب للميزانية
- وزير منتدب مكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
- وزيرة منتدبة لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية مكلف بالأمن العمومي، مدير عام للأمن الوطني
- وزيرة منتدبة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالتضامن الوطني
- وزير منتدب لدى وزير الشؤون الخارجية مكلف بالتعاون والشؤون المغاربية
- كاتب دولة مكلف بالتعليم الأساسي والثانوي
- كاتب دولة مكلف بالتعليم العالي

- كاتب دولة مكلف بالبحث العلمي

- وزير مستشار لدى رئيس الحكومة، كلف فيما بعد بمهمة الناطق الرسمي للحكومة

- وزيرة مستشارة لدى رئيس الحكومة للشؤون القانونية والإدارية

مارست هذه الحكومة أعمالها بنفس الكيفية التي جاءت بها حكومة غزالي.

4 - **حكومة مالك:** الفترة من 4 سبتمبر 1993 إلى 11 أبريل 1994.

تشكلت هذه الحكومة من 25 عضوا من بينهم 4 وزراء منتدبين وهم :

- وزير منتدب للميزانية

- وزير منتدب للتجارة

- وزير منتدب للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

- وزير منتدب للجامعات والبحث العلمي لدى وزير التربية الوطنية

وكاتب دولة واحد مكلف بالشؤون المغاربية لدى وزير الشؤون الخارجية.

تابعت هذه الحكومة نفس النهج فيما يخص مشاركة أعضائها في

مجلس الوزراء والمجالس الجماعية التداولية المختلفة.

غير أن الوزير المنتدب للجامعات والبحث العلمي، بغض النظر عن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-304 المؤرخ في 25 غشت 1991 المذكور آنفا، أصبح يتمتع بصلاحيات خاصة به وبإدارة مركزية للجامعات والبحث العلمي مستقلة تتكون من أجهزة وهياكل مثلها مثل الوزارات الأخرى، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-232 والمرسوم التنفيذي رقم 93-235 المؤرخين في 24 ربيع الثاني 1414 الموافق 10 أكتوبر 1993 ج ر العدد 65 الصادر بتاريخ 13 أكتوبر 1993.

5- **حكومة سيفي**: الفترة من 11 أبريل 1994 إلى 31 ديسمبر 1995

تحتوي هذه التشكيلة على 28 وزيرا من بينهم وزيران منتدبان وكاتبا دولة تابعين إلى وزراء :

- وزيرا منتدبا لدى وزير المالية، مكلفا بالميزانية
- وزيرا منتدبا لدى وزير الداخلية، مكلفا بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري
- كاتبا للدولة لدى وزير الشؤون الخارجية، مكلفا بالتعاون والشؤون المغاربية
- كاتبة للدولة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالتضامن الوطني والأسرة.

لا تسمح التجربة القصيرة في الجزائر بتحديد النظام القانوني للوزراء

المنتدبين، فهم ككتاب الدولة يمارسون عملهم تحت سلطة وزير آخر تارة وبعضهم يشرف على دائرة وزارية تارة أخرى وكذلك الأمر بالنسبة لمشاركتهم في مجلس الوزراء.

يتخذ بعضهم نصوصا تنظيمية في مجال إختصاصهم ويمضونها ولا يقوم بعضهم بذلك، كما يمضي بعضهم على النصوص بتفويض ضمني من الوزير الذي يمارسون وظائفهم تحت سلطته دون مرجع قانوني لذلك كما هو معمول به في وزارة الإقتصاد.

يبادر بعضهم بمشاريع نصوص تشريعية أو تنظيمية ويحولون تسميتهم إلى وزارة منتدبة دون مرجع قانوني كالوزارة المنتدبة للتضامن الوطني وهكذا.

ومهما كان الأمر يقيد القانون الأساسي الخاص بأعضاء الحكومة غير الوزراء نشاطهم في المجالات التالية :

***لا يشاركون بصفة عادية في المداولات السياسية الخاصة بالحكومة :**

بمعنى آخر يمكن اقصاءهم من المشاركة في مجلس الوزراء.

جاء الإنجليز بهذه التفرقة حيث يلقب الوزراء بـ Cabinet ministers والآخرون بـ Ministers not in cabinet، لا يستدعون إلى إجتماعات مجلس الوزراء إلا عندما تعالج قضايا تدخل في مجال إختصاصهم.

أما في حكومتي Mauroy 3 و Fabius الفرنسيين إستعملت العبارة الآتية:

"يعين أعضاء في الحكومة بصفة وزراء ويشاركون في مجلس الوزراء" أما بالنسبة للوزراء المنتدبين وكتاب الدولة إستعملت بشأنهم العبارة الآتية :
" يعين أعضاء في الحكومة ويشاركون بهذه الصفة في مجلس الوزراء في القضايا التابعة لاختصاصاتهم ".

- عمليا يقترح الأمين العام للحكومة، قبل اجتماع مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة على رئيس الجمهورية (الأمين العام للرئاسة) أو رئيس الحكومة (مدير الديوان) حسب جدول الأعمال، أسماء كتاب الدولة والوزراء المنتدبين المعنيين بالمشاركة بسبب إختصاصاتهم.

- يشارك الوزراء المنتدبون لدى وزير الإقتصاد في مجلس الوزراء أكثر من غيرهم لأن أغلبية مواضيع جداول أعمال مجلس الوزراء لها علاقة وطيدة بمجال إختصاصهم (الميزانية، الخزينة، التجارة).

- يعود سبب عدم مشاركة كل أعضاء الحكومة في مجلس الوزراء إلى السهر على حسن سير الأعمال حيث إتضح جليا من التجربة أن إرتفاع عدد المشاركين يثقل مجرى الأعمال والمداولات. تؤدي كذلك كثرة المشاركين إلى إرتفاع إحتمال تسرب الأسرار، وبالتالي يتطلب إنسجام العمل الحكومي وفعاليته إتخاذ أهم القرارات في مجموعة من الوزراء محدودة نسبيا مسؤولة ومتعودة على العمل الجماعي في المجالس والإجتماعات المشتركة.

غير أنه بالنسبة لأعضاء الحكومة الذين لا يشاركون بصفة منتظمة في مجلس الوزراء يمكن أن يلحقهم الإحساس بالعزل والتهميش، لأن مجلس الوزراء لا يعتبر جهازا لإتخاذ أهم القرارات فحسب بل يمثل كذلك فرصة دورية لمتابعة مناقشات السياسة العامة وسماع توجيهات رئيس الجمهورية وإلتقاء أعضاء الحكومة الآخرين وتسوية عدد من القضايا معهم، ومع عدم مشاركتهم يحرمون من ذلك Capitis diminutio يفترض السير الحسن للحكومة نشر أكبر عدد من المعلومات إتجاه أعضائها الذين لا يشاركون دائما في مجلس الوزراء، يعود هذا العمل إلى رئيس الحكومة وخاصة إلى الوزير الذي يمارس سلطته على الوزراء المنتدبين وكتاب الدولة التابعين له، ولا يمكن العمل بهذا المبدأ إذا كانت علاقة الوزير مع مساعديه غير منسجمة بسبب عدم إختياره لهم أو بسبب إنتمائهم لأحزاب سياسية مختلفة المذاهب أو بسبب عدم وجود ثقة بينهم.

*** يمارس الوزراء المنتدبون وكتاب الدولة وظائفهم تحت سلطة أعضاء آخرين من الحكومة :**

إذا أبعدنا الوزراء المنتدبين وكتاب الدولة " المستقلين " على كل وزارة " أم "، يستخلص من التجربة الجزائرية أنه لا تحدد صلاحيات الوزراء المنتدبين وكتاب الدولة بمراسيم خاصة بكل واحد منهم مثلما هو قائم بالنسبة للوزراء، بل ليس هناك أي نص يحدد صلاحياتهم أو هيكلة الدوائر

الإدارية التي يشرفون عليها.

تعود إلى الوزير عملية توزيع المهام بينهم فيما يراه مناسبا، لذلك أكد المرسوم التنفيذي رقم 92 -157 المؤرخ في 21 أبريل 1992 السالف الذكر في مادته 2 على أن كاتب الدولة يستعمل في ممارسة مهامه، زيادة على مصالح الديوان، هياكل الوزارة المرتبط بها ولاسيما المصالح التابعة مباشرة لمجال إختصاصه.

2- دور الوزراء

من ناحية النظرية يتساوى الوزراء فيما بينهم قانونا لكن التجربة المعيشة أدت إلى أو وزن الوزير يقابل الإدارة التي يشرف عليها. أهمية وزير الإقتصاد مثلا أقوى من أهمية وزير المجاهدين رغم أن الوزيران يشاركان في مجلس الوزراء بنفس الشروط وتخضع علاقتهما برئيس الجمهورية وبرئيس الحكومة إلى نفس النظام القانوني القائم.

عند تشكيل الحكومة يرتب نظام التشريفات أعضاءها حسب أهمية كل وزارة بموجب مرسوم رئاسي يتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

يحدد هذا الترتيب مكان جلوس كل وزير على طاولة مجلس الوزراء أو في التظاهرات الرسمية، لكنه لا يمنح صلاحيات قانونية خاصة به.

يعين في بعض الحكومات " وزراء بدون مهام " أي بدون صلاحيات

محددة، لا يقومون بأي عمل محدد مسبقا سوى المشاركة في المداولات الجماعية للحكومة.

يتمحور النظام الأساسي للوزراء حول ثلاث مهام أساسية وهي :

أ- المشاركة في المداولات الجماعية للحكومة :

كرجل سياسي يشارك الوزير في المداولات الجماعية لتنسيق عمل الحكومة وبهذه الصفة يساهم في تحديد توجيهاتها السياسية، مما يدل على أن الوزير خلافا عن كاتب الدولة والوزير المنتدب، يعتبر عضوا كامل الحقوق في مجلس الوزراء حيث يستدعى ويشارك بصفة عادية في كل اجتماعاته مهما كان موضوعها.

من حق الوزير أن يتدخل في كل المواضيع قيد الدراسة وذلك في مجلس الوزراء وفي كل المداولات الوزارية المشتركة التي يشارك فيها، طبعا يتطرق الوزير إلى الشؤون التي يتكفل بها ويعود له عرض ما يراه ناجعا لمعالجتها من تدابير واتخاذ نصوص... الخ.

ويتدخل كذلك في عروض زملائه التي يمكن أن يكون لها أثر في مجال إختصاصاته، كما يتدخل في كل موضع ولو كان ليست له أي علاقة بصلاحياته ويرى ضرورة ذلك للمصلحة السياسة والعمل الجماعي وهذا ما يقتضيه روح الدستور.

تؤدي المشاركة الجماعية في تحديد السياسة وتنسيقها إلى تضامن الوزير مع زملائه لأن عضويته في الحكومة تفترض تبنيه توجيهاتها الكبرى، وإن كان غير ذلك ولم يتمكن من ترجيح وجهة نظره حول موضوع يراه أساسيا، عليه أن يقدم استقالته، غير أن هذه الممارسة ليست معهودة في الجزائر.

ب- سلطة الوزير داخل وزارته.

تكمن الصفة الثانية التي يتميز بها الوزير فيما أنه لايقام شيء في وزارته دون موافقته ورضاه وهذه قاعدة أساسية يتمسك بها كل الوزراء.

إذا كانت لرئيس الحكومة ميزة تتمثل في سلطة التوجيه التي بواسطتها يطلب من أي عضو في حكومته القيام بتحضير مشاريع حكومية، فإن رئيس الحكومة لا يمكنه أن يقوم بعمل يعود من صلاحيات الوزير أو يعوضه في ذلك، لأن الوزير هو المسؤول بصفة أساسية على تحضير قرارات رئيس الجمهورية وتنفيذها. وبمعني آخر تعود إلى الوزير المبادرة بالنص وتحضيره في مصالحة وإعداده والتشاور مع زملائه الوزراء لجمع مواقفهم وارائهم وملاحظاتهم أو موافقتهم، إذا كان المشروع يمس بصلاحياتهم كما يعود له عرضه في مجلس الحكومة ومجلس الوزراء (إذا كان النص يتعلق بمرسوم رئاسي أو مشروع تمهيدي لقانون) ثم متابعة نشره في الجريدة الرسمية وتنفيذه في الميدان.

يمكن أن يعني نص واحد عدة وزراء، غير أن عدد الوزراء المعنيين بالتنفيذ أكثر من أولئك المعنيين بالأعداد ويعتبر وزراء معنيون بالتنفيذ أولئك الذين تؤهلهم صلاحياتهم اتخاذ التدابير التنظيمية والفردية التي يتطلبها تنفيذ النص.

ج – سلطة الوزير في إتخاذ القرار:

يمكن الوزير إتخاذ بعض القرارات في مجال صلاحياته طبقا للنظرية التقليدية للقانون الإداري والمتمثلة في ثلاث سلطات: السلطة التنظيمية والسلطة السلمية وسلطة الوصاية.

1- **السلطة التنظيمية:** يتمتع الوزير بسلطة تنظيم المصالح الموضوعة تحت مسؤوليته، يمكن أن يتخذ أحكاما تنظيمية لحسن سير العمل في الإدارة التي يشرف عليها (قرار مجلس الدولة بتاريخ 7 فبراير Jamart 1936 - Sirey 1937 -3-113 R.G.J.A. p. 172) كتنظيم الدخول إلى المرافق المختلفة وتحديد قائمة الأعوان المعنيين بالمداومة عند إعلان إضراب وتنظيم بعض الإجراءات........الخ، والجدير بالذكر هو أنه تحدد المراسيم التنفيذية تنظيم الإدارات المركزية وخاصة تعداد المديريات والمديريات الفرعية مع إعطاء الوزير صلاحيات لتنظيم المكاتب وعددها في كل مديرية فرعية بموجب قرار يتخذه وحده، كما يمكنه تحديد عدد المستخدمين الضروريين لسير هياكل وأجهزة الإدارة المركزية في وزارته وذلك بقرار مشترك بينه وبين

الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

لا يمارس الوزير سلطة عامة مستقلة في التنظيم سوى في الميادين التي يسمح له صراحة بذلك التشريع والتنظيم أي القانون والمرسوم لأن الإجتهاد القضائي يرفض منح الوزراء سلطة تنظيمية عامة تاركا لهم إمكانية إتخاذ القرارات التنظيمية عندما يأذن القانون لهم صراحة بذلك.

2- **السلطة السلمية:** يمكن الوزير إعطاء تعليمات وتوجيهات حول كيفية تنفيذ مهمة للأعوان الموضوعين تحت سلطته.

تتعزز هذه السلطة بالسلطة التأديبية التي تتمثل في تقييم عمل الأعوان وترقيتهم وتوجيههم عقوبات عند إرتكابهم أخطاء.

كما تتعزز هذه السلطة بسلطة التعيين التي تمنحهم الأحكام التشريعية والتنظيمية إياها بالنسبة لأغلبية الموظفين التابعين لهم بإستثناء الإطارات الذين يعينون بموجب مرسوم رئاسي عملا بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 89 - 44 المؤرخ 4 رمضان عام 1409 الموافق 10 أبريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة أو بمرسوم تنفيذي بالنسبة لجل الموظفين السامين (من نائب مدير في إدارة مركزية فما فوق).

3- **سلطة الوصايا** : يمارس الوزير سلطة الوصاية على الهيئات الامركزية التابعة له تتمثل في المراقبة على الأجهزة وعلى أعمال الأشخاص

في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وبعض المؤسسات الإقتصادية التي لم تحصل بعد عن الإستقلالية، وخاصة بالنسبة لوزارة الداخلية الوصاية على البلديات والولايات.

ملاحظة : يبادر الوزراء بالقوانين مثلما يبادرون بالمراسيم التي تخضع لنفس الإجراءات التحضيرية. يمثل المرسوم الكيفية العادية لممارسة السلطة التنظيمية ويتطلب إعداده مشاركة عدة وزراء وموافقة رئيس الحكومة. يمكن أن يتطلب المرسوم في مرحلة تطبيقه إتخاذ قرارات وزارية أو مشتركة لاسيما عندما يتعلق الأمر بقضايا تقنية، غير أن المسائل التي يمكن أن يتدخل فيها الوزراء، يجب أن تحدد بوضوح تام في أحكام المراسيم كي يحافظ رئيس الحكومة على إنسجام نشاط حكومته ويحافظ كذلك على سلطته.

تؤدي المحافظة على إنسجام عمل الحكومة إلى توطيد التنسيق بين أعضائها بواسطة الأمانة العامة للحكومة.

المطلب 2 – دور الأمانة العامة للحكومة :

تمثل الأمانة العامة للحكومة جهازا إداريا مكلفا بتنظيم العمل الحكومي وتنسيقه، فهي لا تعتبر ديوانا ولا هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة ولا إدارة مركزية تقوم بإعداد مشاريع النصوص وتوجيه تعليمات إلى المصالح التابعة لها والتشاور مع المنظمات المهنية

كوزارة العمل مثلا،بل هي جهاز يقوم بتنظيم العمل الحكومي وتنسيقه ومتابعته بالتدخل على مستوى إجراءات القرار وطرقه(1).

ظهر هذا الجهاز لأول مرة في بريطانيا عندما إتضح أنه من الضروري ترك أثرلمداولات مجلس الديوان، سمح في بداية الأمر لموظف حضور المداولات لإعداد محضر المناقشات ثم كلف فيما بعد بتبليغ المحاضر إلى الوزراء ومتابعة تنفيذ القرارات المتخذة.

إعتمدت أغلبية الدول هذه التجربة وإتخذت تسمية أمانة الديوان في بريطانيا وأمانة مجلس الوزراء في روسيا وأمانة الديوان في كندا(2) والأمانة العامة للحكومة في كيبيك إبتداء من 1968 وفي الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وتونس والمغرب...إلخ ... مهما كانت التسمية تمتاز كل هذه الأجهزة بنفس الصلاحيات تقريبا(3).

مع الإستقلال إتضح جليا أنه من الضروري إنشاء جهاز لدى رئاسة

1- أنظر مقال السيد هواري خشعي في مجلة "إدارة" الصادرة عن المدسة الوطنية للإدارة. المجلد 1. العدد 1. 1991. الجزائر -ص- 34. تحت عنوان: "Le: S.G.G. ce qu'enseigne la pratique".

2- Voir J. R. Mallory "Mackenzie King and the origins of the cabinet secretariat" 1976. Adm. Pub. can. p. 254.
Voir également l'article de Heenney, premier secrétaire du cabinet fédéral canadien "Mackenzie King and the cabinet secretariat" 1967. Adm. Pub. Can. p. 366.

3- Voir Roselyne Py- Le secrétariat général du gouvernement en France. La documentation française, Note et étude documentaire n°4779 - 1985. Paris.

المجلس يكلف بتنسيق النصوص ودراستها وتنظيم العمل الحكومي ومتابعته، عين على إثر ذلك السيد محمد بجاوي أمينا عاما للحكومة بتاريخ 23 أكتوبر 1962، ولم يتخذ أي نص لإنشاء جهاز الأمانة العامة للحكومة.

ألغي هذا المنصب بموجب المرسوم رقم 64-349 المؤرخ في 5 ديسمير 1964 (ج ر. العدد 100 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1964 ص 1282 بالفرنسية فقط) وعوض بأمين عام لرئاسة الجمهورية كلف بأعمال ديوان الرئيس الذي ألغي هوالآخر، وتنسيق نشاطات مصالح رئاسة الجمهورية، ومن جهة أخرى كلف بممارسة صلاحيات الأمين العام للحكومة. مما أدى إلى إحداث المديرية العامة للتشريع بموجب المرسوم رقم 64-351 المؤرخ في 14 ديسمبر 1964 (ج.ر العدد 103- ص 1311). كلفت في مضمون نص إنشائها بالصلاحيات التي مارسها تلقائيا الأمين العام للحكومة وهي على الخصوص الدراسة القبلية لمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وإبداء الرأي القانوني للدوائر الوزارية التي تطلب إستشارة وكذلك تحرير الجرائد الرسمية ورقابة النصوص القابلة للنشر.

وفي شهر فبراير 1966 أعيد تعيين أمين عام للحكومة وكلف بمهامه السالفة الذكر دون تحديدها إلى غاية سنة 1977 حيث أحدثت أمانة عامة للحكومة تابعة للسلطة العليا لرئيس الجمهورية بموجب المرسوم رقم 77-174 المؤرخ في 4 جمادي الأولى عام 1397 الموافق 23 أبريل سنة 1977 (ج ر.

العدد 37 بتاريخ 8 مايو سنة 1977- ص . 666).

وفي سنة 1990 حددت بوضوح مهام الأمين العام للحكومة في المواد من 23 إلى 27 من المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1411 الموافق 17 أكتوبر 1990 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها ويضبط إختصاصاتها وكيفيات تنظيمها (ج.ر العدد 45 المؤرخ في 24 أكتوبر 1990 ص. 1410).

من خلال دراسة المهام المنوطة به، يقوم الأمين العام للحكومة بوظيفتين أساسيتين هما:

أ- ضمان فعالية العمل الحكومي:

يضطلع الأمين العام للحكومة بدعم عمل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في مجالي تحضير إجتماعات مجلسي الوزراء والحكومة والتنسيق بين الهيئات الدستورية.

1- تحضير إجتماعات مجلسي الوزراء والحكومة:

توضع تحت مسؤولية الأمين العام للحكومة كل إجراءات إتخاذ القرار من تنسيق الأعمال إلى التحكيم في مجلس الحكومة وإتخاذ القرار في مجلس الوزراء.

فهو لا يقوم وحده بذلك بل يعتبر همزة وصل وممرا إجباريا لعدد من الإجراءات، منها إنعقاد مجلسي الحكومة والوزراء حيث يعود إلى الأمين العام للحكومة إعداد جدول الأعمال وتبليغه إلى كل أعضاء الحكومة المعنيين بالحضور وضبط ملفات الإجتماعات التي يشارك فيها ويحرر بنفسه خلاصة أعمال مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها في شكل محضر ويتولى المحافظة عليه وتوزيعه على أعضاء الحكومة، كما يسهر على تنفيذ القرارات المتخذة، وبصفة عامة كل مايعني مجلسي الحكومة والوزراء يعنيه مباشرة.

2- التنسيق بين الهيئات الدستورية:

بالسهر على إحترام العمل بالدستور، يعزز الأمين العام للحكومة إتصالاته بجميع الهيئات الدستورية، فهو ملقى العلاقات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من جهة وبين الحكومة والبرلمان من جهة أخرى وأخيرا بين الحكومة والمجلس الدستوري، وبالتالي هو في محور سير دواليب الدولة مكلف بتنظيم كل هذه العلاقات وتيسير كل الصعوبات التي تطرأ عليها وتذليلها.

يتابع كل مراحل الإجراء التشريعي من إيداع مشاريع قوانين لدى البرلمان وتبليغ الوزراء بإجتماعات اللجان البرلمانية وإصدار القوانين ونشرها والإطلاع عن إقتراحات القوانين ودراستها وإستلام أسئلة النواب الكتابية

والإجابة عنها إلى إستعمال سلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري.

ب- التنسيق في مجال إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية ونشرها:

يراقب الأمين العام للحكومة مطابقة النصوص التشريعية والتنظيمية.

تعد المشاريع في مستوى الدوائر الوزارية المختلفة المعنية بالموضوع وتدرس في مستوياتها المختلفة ثم ترسل في شكل مشاريع إلى الأمانة العامة للحكومة لمراقبة مطابقتها حسب إجراءات حددت في عدة مناشير مع بداية الإستقلال وكذلك حسب أعراف إدارية رسختها الممارسة اليومية.

1- الإجراء الخاص بمشاريع القوانين:

عندما يتخذ عضو في الحكومة المبادرة بمشروع قانون يعد نصه ويلتمس آراء نظرائه الوزراء المعنيين بتنفيذه، بعد موافقتهم يرسل مشروع القانون مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة في عدد من النسخ يساوي عدد نواب البرلمان زائد عدد أعضاء الحكومة.

يأمر الأمين العام للحكومة بدراسة المشروع في مصالحه المختصة التي تعطي رأيها القانوني في مطابقة المشروع مع الدستور وآثاره عند تنفيذه وإنسجامه مع النصوص الأخرى حيز التنفيذ، ويبلغ كل عضو في الحكومة

نسخة من مشروع القانون لإبداء رأيه وملاحظاته في أجل 15 يوما يقلص إلى 8 أيام عند ضرورة الإستعجال.

بعد إستلام آراء وملاحظات أعضاء الحكومة، تعد الأمانة العامة للحكومة مذكرة تلخص فيها كل الإقتراحات والآراء والملاحظات وتبلغها إلى الوزير صاحب المبادرة بالمشروع وإلى رئيس الحكومة والأمين العام للرئاسة.

إذا اختلفت الآراء جوهريا وتفاوتت يأمر رئيس الحكومة بعقد إجتماع لجنة وزارية مشتركة أو مجلس مصغر للإعداد النهائي لمشروع النص. وبعد ذلك يطلب رئيس الحكومة إدراج المشروع في جدول أعمال مجلس الحكومة المقبل للتحكيم فيه.

إثر مداولات مجلس الحكومة، تراجع الأمانة العامة للحكومة، عند الإقتضاء، المشروع ثم تقره نهائيا وترسل نسخة نهائية منه إلى كل من رئيس الحكومة وأعضائها والأمين العام للرئاسة، ويقترح على رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية تسجيله في جدول أعمال مجلس الوزراء المقبل.

عملا بالمادة 113 من الدستور يعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء ثم يودعه الأمين العام للحكومة بإسم رئيس الحكومة مكتب البرلمان.

يبقى الأمين العام للحكومة في إتصال دائم مع البرلمان بمتابعته

مناقشات النواب وإستدعاء أعضاء الحكومة أصحاب المشروع للحضور في اللجان البرلمانية لدراسة المشروع وتبليغ التقارير التمهيدية والتكميلية المعدة في اللجان إلى أعضاء الحكومة وحضور جلسة التصويت واستلام القانون المقر من البرلمان وإجراء إصداره ثم نشره في الجريدة الرسمية (تدرس كل هذه المراحل في حينها).

2- الإجراء الخاص بمشاريع المراسيم:

يرسل الوزير صاحب المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة نصه في عدد يتناسب وعدد أعضاء الحكومة مصحوب بمذكرة تقديم.

يأمر الأمين العام للحكومة مساعديه المختصين بالقطاع بدراسة المشروع وتبليغ نسخة لكل عضو في الحكومة لإبداء آرائه وملاحظاته في أجل 15 يوما يقلص إلى 8 أيام عند ضرورة الإستعجال.

تعد الأمانة العامة للحكومة ملفا يجمع كل آراء وملاحظات أعضاء الحكومة زيادة على الدراسة القانونية لمطابقة المشروع مع القوانين والدستور والنصوص الأخرى حيز التنفيذ وانسجامه وآثاره عند تنفيذه.

إذا وقع اختلاف في آراء أعضاء الحكومة، تعقد الأمانة العامة للحكومة اجتماعات تنسيقية لانسجامها ويحضرها ممثلو كل وزارة لها رأي مخالف لمشروع المرسوم ويترأسها مدير من الأمانة العامة للحكومة الذي كلف بالملف.

إذا توصلت الجلسة إلى وفاق تقر الأمانة العامة للحكومة المشروع بكتابته على الورق الأزرق لترسيمه ثم يقدمه أمينها إلى رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة للتوقيع عليه وبعد ذلك يحوله إلى مصلحة الجريدة الرسمية قصد نشره.

وإذا لم يتمكن رئيس الإجتماع من تقريب وجهات نظر الأعضاء، يدرج المشروع في جدول أعمال مجلس الحكومة المقبل للتحكيم.

إذا تعلق الأمر بمرسوم رئاسي يتطلب إتخاذه في مجلس الوزراء (كحل مجلس شعبي بلدي عملا بالمادة 35 من قانون البلدية) يدرج هذا المشروع في جدول أعمال مجلس الوزراء الذي يتداوله ثم يقره رئيس الجمهورية قبل أن يقوم الأمين العام للحكومة بتقديمه إليه للإمضاء.

خلال مراحل إعداد النصوص يطلب بعض أعضاء الحكومة استشارات قانونية من الأمين العام للحكومة و تقدم هذه الآستشارات في شكل آراء قانونية، تطلب عند وجود شك يتعلق بطبيعة مشروع النص، تشريعي أم تنظيمي، رئاسي أو تنفيذي، أو عند تردد وزير في طلب رأي لهيئات استشارية وقد تكون هذه الإستشارة إجبارية.

3– الإجراء الخاص بالنشر :

يرتبط تطبيق النصوص وإمكانية معارضتها بنشرها في الجريدة الرسمية

لقصد إطلاع المواطنين عليها وخاصة منهم الموظفين والقضاة وبصفة عامة كل الذين عليهم عبئ ضمان تنفيذ القانون وإلزامه.

تعتبر عملية النشر أكثر من شكلية بسيطة فهي مرحلة هامة في الأحكام القانونية. يعود إلى الأمين العامة للحكومة نشر النصوص في الجريدة الرسمية ومنها على الخصوص القوانين والمراسيم التنظيمية والفردية والخاصة والقرارات وبعض المقررات، كما يعود إليه حفظها في أرشيف الحكومة الموضوع تحت مسؤوليته.

تخضع كل النصوص التي ترسل إلى الأمانة العامة للحكومة، قبل نشرها، لدراسة قانونية لمطابقة شكلها ومضمونها واحترام الإجراءات الضرورية لاتخاذها كالإستشارات الإجبارية والآراء الموافقة.

المطلب 3 – دور اللجان الوزارية المختلفة

يسبق اجتماعات أعضاء الحكومة نشاط إداري مكثف يتمثل بالخصوص في المراسلات الكتابية التي بتبادلها تعالج عدة قضايا من بينها مشاريع النصوص دون اللجوء إلى تنظيم إجتماع.

يمثل الهاتف كذلك وسيلة لتبادل الآراء ويستعمل لهذا الغرض المسؤولون في الإدارة المركزية والولايات وفي بعض المؤسسات الإقتصادية الكبرى؛ شبكتين هاتفيتين مختصتين.

تعني الشبكة الأولى الهاتف الرسمي الذي يشترك فيه على الخصوص كل الوزراء ومديرو الدواوين والولاة وبعض رؤساء الدواوين وبعض مديري الإدارة المركزية كوزارة العدل وبعض مديري المؤسسات الإقتصادية العمومية الهامة، إضافة إلى كل الموظفين السامين في الرئاسة وفي مصالح رئيس الحكومة.

يتصل صاحب هذه الشبكة بمراسله حينا بعد طلب رقمه المتكون من 3 أرقام، مهما تكن المسافة والأحوال الجوية، تسير مصالح رئاسة الجمهورية هذه الشبكة.

وتعني الشبكة الثانية الهاتف الوزاري تسيره وزارة الداخلية ويتكون من 4 أرقام تشترك فيه أغلبية الوزارات والولايات والبلديات وبعض المؤسسات العمومية.

لكن كل هذه التقنيات الحديثة للمواصلات وغيرها لايمكنها أن تعوض مزايا الإجتماعات التنسيقية التي يبقى عددها في ارتفاع دائم وترتب الإجتماعات حسب معايير شتى منها :

أ- يعقد البعض منها في رئاسة الجمهورية ويترأسها رئيس الجمهورية، كما تعقد أغلبيتها في قصر الحكومة برئاسة رئيس الحكومة أو مساعديه الأقربين.

ب- تسمى الإجتماعات التي تعقد بين مساعدي الوزراء "بالإجتماعات الوزارية المشتركة" كما تسمى الإجتماعات التي تعقد بين الوزراء "باللجان الوزارية المشتركة" وقد تكون دائمة أو خاصة أو مصغرة إذا ترأسها رئيس الجمهورية.

ج- يعتبر الإجتماع رسميا إذا دعت إلى عقده إما الأمانة العامة للحكومة وإما ديوان رئيس الحكومة وانتهى بتحرير محضر.

د- يمكن أن تنظم إجتماعات لضرورة سير هياكل دائمة يتطلب نظامها الأساسي ذلك أو تعقد لأسباب ظرفية، يعتبر هيكلا دائما كل مجموعة وزارية مشتركة تلتقي بصفة منتظمة لمعالجة نوع من القضايا.

هـ- تكون الإجتماعات إما تحضيرية وإما تقريرية، فهي تحضيرية عندما تدرس الإشكالية المطروحة والحلول المختلفة الممكنة دون إتخاذ القرار، وتعتبر تقريرية إذا نتج عنها قرار نهائي.

أولا- الإجتماعات الوزارية المشتركة

تعقد الإجتماعات الوزارية المشتركة عادة في مصالح رئيس الحكومة بقصر الحكومة، يعقد مساعدو رئيس الجمهورية كذلك أحيانا إجتماعات برئاسة الجمهورية.

تجري الإجتماعات تحت رئاسة عضو من ديوان رئيس الحكومة ويشارك فيها مساعدو الوزراء المعنيين بجدول أعمال الإجتماع الذين تم إستدعاؤهم لهذا الغرض.

تتوج الإجتماعات الوزارية المشتركة عادة باتخاذ قرارات من قبل رئيس الحكومة أو باسمه.

يمثل هذا النوع من اللقاءات الكيفية الأكثر إتباعا في مجال تنسيق عمل الحكومة.

أ- مواضيع الإجتماعات :

تهدف الإجتماعات الوزارية المشتركة إلى إتخاذ قرار يتعلق بمواضيع عدة منها على الخصوص مشاريع القوانين وتعديلها ومشاريع المراسيم وانسجامها.

يمكن أ ن يدرج كل موضوع في الإجتماعات الوزارية المشتركة وتصبح دراسته إلزامية فيها إذا تعلق الأمر بموضوع قرر طرحه في مجلس الوزراء، وفي الحالات الأخرى يدرس الموضوع في مصالح رئيس الحكومة بطلب من رئيس الحكومة الذي قد يرى ضرورة إتخاذ قرار لتنفيذ برنامج حكومته وبالتالي يعقد إجتماع لذلك إما بطلب من الوزير صاحب الإقتراح إذا رأى أن معارضة نظرائه تستلزم تدخل رئيس الحكومة للفصل في

الموضوع وإتخاذ القرار الملائم.

غير أن هذا لايعني أن كل المواضيع تتطلب بالضرورة عقد إجتماعات وزارية مشتركة إذ تتخذ أغلبية المراسيم بالتنسيق المباشر بين الوزراء ولايرسل النص إلى مصالح رئيس الحكومة إلا في المرحلة الأخيرة للإمضاء (كالمراسيم المتعلقة بتحويل إعتمادات أو نقلها الخ...).

1 - الإستدعاءات :

ترسل الإستدعاءات عادة في شكل برق إلى الوزراء المعنيين بالإجتماع، يقوم ديوان رئيس الحكومة عادة بهذا الإجراء خلال 48 ساعة على الأقل قبل موعد الإجتماع، كما ترسل نسخة إلى الأمين العام للحكومة والأمين العام لرئاسة الجمهورية على سبيل الإطلاع، يشارك ممثلو الأمانة العامة للحكومة في الإجتماع.

تعقد أحيانا هذه الجلسات دون إرسال إستدعاء لكنه يستحسن القيام بهذه الأشكال كما يستحسن تدوينها.

2- الملفات :

يمسك ملف يحتوي على كل عناصر المسائل المطروحة للدراسة وعلى مذكرة تلخيصية تتضمن عرضا وجيزا للموضوع ومختلف الحلول المقترحة

وتسبيبها وآثارها المالية مع التذكير بمواقف كل طرف من المدعوين.

3- عقد الإجتماع :

تكمن فعالية الإجتماع في حصر عدد أعضائه وفي ضبط مدته حيث يطلب عادة حضور ممثلين إثنين لكل وزارة معنية بل أحيانا يطلب حضور ممثل واحد فقط لاأكثر.

يختتم الإجتماع بإعداد محضر يصادق عليه رئيس الجلسة ويرسل إلى كل المشاركين

ب- نتائج الإجتماعات :

عادة ماتتوج الإجتماعات الوزارية المشتركة بقرار يوصف بتحكيم رئيس الحكومة لأنه في أغبية الأحيان يفصل في قضايا مختلفة التقديرات وفي نزاعات حادة أحيانا تنشأ بين مختلف الوزارات المعنية.

يتخذ رئيس الحكومة القرار شرعا لكن ذلك يتوقف على أهمية المسألة المطروحة للنقاش فإذا كانت بسيطة أو فصل في قضية مماثلة، يتخذ رئيس الجلسة القرار على ضوء تعليمات رئيس الحكومة ولكن في أغلبية الحالات يتخذ مدير ديوان رئيس الحكومة، قرار التحكيم بعد اطلاعه على عرض المعطيات ومواقف كل طرف ويعود إلى رئيس الحكومة اتخاذ القرار النهائي في القضايا الأكثر أهمية.

وفي كل الحالات يمكن الاستئناف حيث يتصل الوزير بمستوى أعلى من الذي فصل في الموضوع دون رضاه.

يستأنف أمام مدير الديوان في مسائل فصل فيها عضو من ديوانه،

وأمام رئيس الحكومة في القضايا التي فصل فيها مدير ديوانه، كما يمكن في بعض الحالات إلتماس من رئيس الحكومة نفسه العدول على قرار إتخذه.

تكمن أهمية التحكيم في نوع الموضوع المطروح للدراسة وكذلك في الوقت المناسب لإتخاذه وتتلخص في كيفية إتخاد القرار.

يمثل تحكيم رئيس الحكومة وثيقة داخلية للإدارة لا يلزم المواطنون بإتباعها، وليس لها طابع النص التنظيمي ولا قيمة مرسوم أو قرار قابل للنشر في الجريدة الرسمية. غير أن هذا التحكيم يفرض نفسه في السير الداخلي للسلطات العمومية.

ثانيا: اللجان الوزارية المشتركة: (1)

يشارك الوزراء بصفة شخصية في هذه اللجان، يمكن أن يصحبهم بعض مساعديهم كما يمكن أن يعوضهم مديرو ديوانهم في الإجتماع.

1- DELION "Les Conseils et comites interministeriels" actualite juridique et droit administratif - juillet 1975 - p. 269.

يرأس رئيس الحكومة اللجان الوزارية المشتركة، وإذا لوحظ تكرار غيابه، يتبعه في ذلك الوزراء وتصبح اللجان متكونة أساسا من موظفين سامين بدون سلطة قرار يقومون بتنسيق العمل المشترك.

تنشأ هذه اللجان عندما تريد الحكومة وضع مواضيع في مقدمة إهتماماتها. وتعقد اللجان لدراسة الكيفيات الملائمة لتنفيذ سياسة الحكومة.

يمكن أن تتوج إجتماعاتها بإحداث هيكل إداري ينوب عنها ويتولى مهام الوزراء الأعضاء كما يمكن أن توقف إجتماعاتها وتحل تلقائيا مع مرور الزمن.

تنشأ كذلك لجان وزارية مشتركة خاصة تكلف بالمتابعة الميدانية لموضوع معين من برنامج الحكومة، يشارك فيها بعض الوزراء حسب إختصاصهم ويترأسها رئيس الحكومة أو وزير يعينه و تحل عند الوصول إلى الغاية المرجوة أو عند عجزها التام.

مثل اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالتجارة Comité adhoc التي أنشئت بموجب المنشور رقم 625 المؤرخ في 19 غشت 1992 الصادر عن رئيس الحكومة الذي كلفها بالمتابعة الميدانية لتطبيق مجمل التعليمات الواردة في هذا المنشور، منها:

- تقوم بمتابعة عمليات التجارة الخارجية وتتخذ كل التدابير لتجنب

السلوكات التي تؤدي إلى إخفاق سياسة النهوض الإقتصادي.

- تحدد بالإتصال مع المنظومة المالية والبنكية، مقاييس الحصول على التمويل نقدا أو بواسطة القرض لتمويل الإستيرادات الإضافية والظرفية اللازمة لإنطلاق الإنتاج فورا بمواسطة المخزونات الموجودة.

- وتقترح اللجنة كل التدابير التي من شأنها التقليل من الآثار السلبية لبعض العمليات أو إلغاؤها.

وعملا بالمنشور رقم 629 المؤرخ في 19 غشت 1992 الصادر عن رئيس الحكومة، تتكون هذه اللجنة من الأعضاء الآتية أسماؤهم:

- الوزير المنتدب للتجارة، رئيسا،
- الوزير المنتدب للخزينة، عضوا،
- الوزير المنتدب للميزانية، عضوا،
- محافظ بنك الجزائر، عضوا،
- المندوب للتخطيط، عضوا،
- الوزراء المعينيون بالملفات قيد الدراسة في اللجنة.

يستخلص من التجربة الجزائرية أن اللجان الوزارية المشتركة تنشأ ثم تحل دون أي تنظيم خاص. تختلف مناهج أعمالها بإختلاف الشخصيات

الموضوعية على رأسها وبالتالي لا يمكن تحديد قاعدة عامة لتنظيم عملها وسيره. قلص عدد اللجان مع إقرار الدستور في مادته 81-2 مجلس الحكومة الذي أصبح يجتمع بإنتظام تام أسبوعيا لتنسيق العمل الحكومي والفصل في المسائل المتداولة مثله مثل مجلس الوزراء بمستويات مختلفة.

المبحث الثاني: التحكيم في مجلسي الحكومة والوزراء:

ورد في أحكام المادة 74-4 من الدستور: يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية :.............

4- يرأس مجلس الوزراء،

.......»

وورد في أحكام المادة 81-2 من الدستور : يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

......»

2- يرأس مجلس الحكومة.

......».

كما ورد في أحكام المواد 75 و87 و89 و113 من الدستور عبارة "مجلس الوزراء" ولم تذكر عبارة "مجلس الحكومة" سوى مرة واحدة في المادة 81-2، ذلك لأن مجلس الوزراء يمثل الأسلوب المنظم لإجتماعات أعضاء الحكومة بكاملهم، فهو أعلى هيئة تداولية للتعبير على إرادة جماعية رغم أن آراء أعضائه لا تلزم قانونا قرار رئيس الجمهورية، يتم دور مجلس الوزراء في تنسيق عمل الحكومة وتحكيم رئيس الجمهورية في المسائل الجوهرية.

أقيم أول مجلس وزراء بموجب أحكام المادة 58 من دستور 1963 وثاني مجلس وزراء بموجب المادة 4 من الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1985 الموافق 10 يوليو سنة 1965 المتضمن تأسيس الحكومة:"يكون الوزراء مسؤولين بصورة فردية إتجاه رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء ويكونون مسؤولين على وجه جماعي أمام مجلس الثورة". وكذلك المادة 111-8 من دستور 1976 التي تعادل المادة 74-4 من دستور 1989 لتأسيس ثالث ثم رابع مجلس وزراء.

عكس ذلك، لم يكن لمجلس الحكومة وجود فعلى قبل دستور 1989، اقتبست التجربة من التنظيم المغربي حيث يعتبر مجلس الحكومة مؤسسة تجمع كل أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة لدراسة المسائل التي يتطلب مداولتها في مجلس الوزراء فهو يحضر مداولات مجلس الوزراء،

كما يمكنه التداول في قرارات ذات الطابع الوزاري المشترك واتخاذ القرار بشأن المسائل التي تدخل في صلاحيات مجلس الوزراء.

منذ إقامة مجلس الحكومة، بعد التعديل الدستوري، الموافق عليه في إستفتاء 3نوفمبر سنة 1988، لنص دستور 1976 أصبحت اجتماعاته الدورية تعقد أسبوعيا كل أحد عكس ماهو جار بالنسبة لمجلس الوزراء الذي لا يجتمع بصفة منتظمة(1).

تبقى أهمية المجلسين نسبية من باب القانون ومن باب الواقع. فمن باب القانون قيل أن مجلس الوزراء مؤسسة ثانوية(2).

لا يماثل مجلس الوزراء وزن الحكومة رغم أن الدستور يقر إجبارية اللجوء إليه في عدة حالات كالنظر في مشاريع القوانين (المادة 113) وبعض المراسيم الرئاسية وأهم التعيينات (المادة 74-5-7-10) وبرنامج الحكومة (المادة 87الفقرة 2)وإعلان الحرب (المادة 89) و لا تتسم مداولاته بطابع القرار الكامل وليست لها اثارقانونية مباشرة بل ينظر إليها كإعلان لإرادة الحكومة فقط. ولا يمكن الطعن فيها بسبب تجاوز السلطة.

1- الجريدة الرسمية - العدد 45 الصادر بتاريخ 5 نوفمبر سنة 1988. ص. 1518.

2- Plouvin (Joel -Yves) Le conseil des ministres, institution seconde. Revue administrative 33 - 197 - Sept. - Oct. - 1980. 2 - p. 485 - 492.

ولكي يصبح قرار مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة ذا طابع رسمي ملزم، يتطلب إتخاذ نص قانوني مميز لتجسيده من قبل إما رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة.

ومن باب الواقع، عندما ينعقد مجلس الوزراء تكون أغلب المسائل المطروحة للتداول قد اعدت مسبقا واتخذ في شأنها القرار المناسب ولا تدرج في جدول أعمال المجلس سوى للإطلاع والتنسيق وخاصة لإحترام الإلتزامات الدستورية.

يقوم مجلس الحكومة بدور أكبر فعالية، بالتحكيم في المسائل التي لم يمكن الفصل فيها في مستوى الإجتماعات واللجان الوزارية المشتركة، ويمثل فرصة أسبوعية لأعضاء الحكومة للتلاقي والإستماع إلى عروض نظرائهم وإلى توجيهات رئيس الحكومة فيها يتعلق ببرنامج عمل حكومته.

المطلب 1 – جدول الأعمال:

يشرع الأمين العام للحكومة في إجراء الإتصال مع مدير ديوان رئيس الحكومة لإعداد جدول أعمال مجلس الحكومة وذلك على ضوء الملفات قيد الدراسة، ويعد جدول أعمال مجلس الوزراء بالتشاور مع الأمين العام لرئاسة الجمهورية ومدير ديوان رئيس الحكومة.

يحتوي عادة جدول الأعمال على ثلاثة أقسام :

1- يتعلق القسم الأول بمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي يتطلب إقرارها إما في مجلس الوزراء أو في مجلس الحكومة،

2- يتضمن القسم الثاني عروض الوزراء في مجال إختصاصهم وهي لا تؤدي حتما إلى إتخاذ قرارات،

3- ويتعلق القسم الثالث والأخير بالمراسيم الفردية التي تعني التعيينات وإنهاء مهام كبار الموظفين، تتخذ بعض التعيينات في مجلس الوزراء طبقا للمادة 74-4 من الدستور والمرسوم رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 والبعض الآخر في مجلس الحكومة عملا بالمادة 81-5 من الدستور والمرسوم رقم 90-127 المؤرخ في 15 مايو 1990.

بعد ضبط جدول الأعمال، يرسله الأمين العام للحكومة إلى كافة أعضاء الحكومة المعينين بالحضور في شكل برق TELEX يوم كامل قبل إنعقاد المجلس على الأقل، كما يبلغ نسخة منه إلى كل من الأمين العام لرئاسة الجمهورية ومصلحة التشريفات والمراسم برئاسة الجمهورية على سبيل الإطلاع بالنسبة لمجلس الوزراء، أما فيما يخص مجلس الحكومة، يبلغ الأمين العام للحكومة نسخة من جدول الأعمال على سبيل العرض إلى رئيس الحكومة وعلى سبيل الإطلاع إلى كل من وزير الدفاع ووزير الشؤون الخارجية والأمين العام لرئاسة الجمهورية لأنهم لا يشاركون في مجلس الحكومة.

يرسل الوزراء العروض مرفوقة بمذكرة تلخيصية إلى الأمانة العامة للحكومة يوما كاملا على الأقل قبل إنعقاد الإجتماع رغم أن الأجل حدد بـ 15 يوما رسميا.

تعد ملفات مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وملفات التعيينات على مستوى ديوان الأمين العام للحكومة الذي يقدمها إلى الأعضاء يوم الإجتماع.

المطلب 2 – تشكيلة كلا المجلسين:

يتكون مجلس الوزراء من أعضاء الحكومة المدعوين ورئيس الحكومة والأمين العام للحكومة والأمين العام لرئاسة الجمهورية، يرأس المجلس رئيس الجمهورية شرعا وحده ولايجوز له بأي حال من الأحوال تفويض سلطته في ذلك عملا بأحكام المادة 83 من الدستور.

يشتمل مجلس الحكومة على أعضاء الحكومة والأمين العام للحكومة ومدير ديوان رئيس الحكومة، وبعض الموظفين السامين، حسب الحاجة، ويرأس الإجتماعات رئيس الحكومة، لايشارك وزير الشؤون الخارجية ولا وزير الدفاع الوطني في الإجتماعات.

المطلب 3 – سير المجلسين:

أ– **مجلس الوزراء** : ينعقد مجلس الوزراء عادة أيام الأربعاء دون

إنتظام على الساعة 10:30 صباحا، يحضر الوزراء المدعوون الإجتماع قبل موعده. يستقبل رئيس الجمهورية رئيس الحكومة صحبة الأمين العام للحكومة والأمين العام لرئاسة الجمهورية لضبط جدول الأعمال بصفة نهائية ويبقى بعد ذلك صحبة رئيس الحكومة. في نفس الوقت يتبادل الوزراء المعلومات ويتدارسوا القضايا التي تهمهم.

بعد فترة من الوقت، يدعوهم أعوان مصلحة التشريفات إلى دخول قاعة الإجتماع والجلوس طبقا لنظام التشريفات.

يكون الحضور إجباريا بالنسبة لكل المدعوين وعند إعتذار أحد الأعضاء يخطر الأمين العام للحكومة أو مدير ديوان رئيس الحكومة بالسبب.

في البداية يعطي رئيس الجمهورية الكلمة إلى رئيس الحكومة الذي يلخص أعمال حكومته خلال المجلسين، ثم تحول الكلمة إلى الأمين العام للحكومة الذي يتولى مهام الأمانة حيث يقرأ على مسامع الحاضرين مضمون محضر آخر مجلس وزراء وبعد ذلك يشرع في دراسة جدول الأعمال قسما بعد قسم.

1- يقدم الوزير المعني بالقسم الأول أي بمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، عرضه الذي لا يتبع دائما بنقاش لأن النصوص المعروضة تكون في مرحلتها النهائية، من الإجراء، يمكن رغم ذلك أن يتدخل أي وزير ، لم

يتخذ رأيه بعين الإعتبار أو لم يتمكن من ترجيح الكفة لصالحه خلال المراحل التنسيقية السابقة، لإعادة النظر في مضمون النصوص أو يتدخل للتذكير بموقفه المضاد لمحتوى النص المعروض والذي فصل فيه في مستوى مجلس الحكومة، لكي يسجل موقفه في محضر الإجتماع.

2- تؤدي العروض المسجلة في القسم الثاني من جدول الأعمال إلى أكبر عدد من التدخلات والمناقشات والتداول.

يشرع في البداية، وزير الشؤون الخارجية في تقديم عرض حول الوضع الدولي وأهم الأحداث المستجدة على الساحة الدولية والإتصالات والمقابلات التي قام بها.

يتدخل الوزراء عند الإقتضاء، لعرض النشاطات التي قاموا بها في المستوى الدولي من زيارات ومشاركات في مجالس دولية أو إقليمية.

تغتنم هذه الفرصة للتبادل والتنسيق بين أعضاء الحكومة ويتدخل رئيس الجمهورية لإعطاء التوجيهات التي يراها ضرورية لتوضيح موقف البلاد من كل القضايا الدولية.

وبعد عروض السياسة الخارجية، يشرع في الإستماع إلى العروض التي تعني السياسة الداخلية، يؤدي البعض منها إلى مناقشات لكن أغلبيتها لا تتطلب أي تدخل .

3- أما عروض القسم الثالث فهي لا تتطلب أي نقاش ولا يتطرق الوزراء إلى الإدلاء بمحاسن أو عيوب المترشحين لبعض الوظائف العليا والمقترحين للتعيين أو لانهاء مهامهم لأن كل هذه المسائل تكون قد عولجت مسبقا عند تقديم الترشيح وعند إجراء التحقيقات الأمنية وموافقة الوزير المقترح ورئيس الحكومة.

ب- مجلس الحكومة :

يمتاز مجلس الحكومة بانتظام أعماله حيث يعقد كل يوم أحد، تدرس خلال إجتماعاته كل النقاط المدرجة في جدول الأعمال بصفة عميقة ودقيقة، تختتم المناقشات بتدخل رئيس الحكومة للتحكيم والفصل النهائي.

اتخذ السيد قاصدي مرباح عدة مناشير منهجية لتنظيم عمل مجلس الحكومة، الذي كان أول من ترأسه : المنشور رقم 01 المؤرخ في 28 يناير 1989 والمنشور رقم 4 المؤرخ في 25 مارس 1989 والمنشور رقم 8 المؤرخ في 17 مايو 1989 تتعلق كلها بتنظيم عمل الحكومة وتتلخص فيما يلي:

1- يعود إلى الوزير صاحب الملف القيام بالتنسيق الوزاري المشترك المسبق ولايدرج الملف في جدول أعمال مجلس الحكومة إلا لعدم وجود إتفاق في المستوى الوزاري المشترك لأن مجلس الحكومة يمثل هيئة تحكيم واتخاذ القرار الأخير.

2- يتطلب من الوزراء دراسة الملف وتحليله بصفة معمقة وشاملة تتكفل بكل الجوانب الإقتصادية منها والمالية والإجتماعية.

3- ينبغي اجتناب العموميات وتشخيص المشاكل واقتراح التدابير الممكنة مع ذكر المحاسن والعيوب والكيفيات والوسائل والنتائج الكمية والنوعية المنتظرة عند التطبيق في مختلف المراحل المذكورة.

4- يتعين على الوزراء متابعة القرارات المتخذة في مجلس الحكومة وتطبيقها في الميدان مع إعداد حوصلة سداسية تحت إشراف الوزير المعني، ترسل إلى رئيس الحكومة لتقييم النتائج.

5- يستلزم طلب آراء الخبراء والجامعيين والهيئات المختصة قبل إقرار الملفات نهائيا.

6- ترسل الملفات إلى أعضاء الحكومة خلال مدة 15 يوما على الأقل قبل تاريخ إنعقاد المجلس الخاص بها، لدراستها في شكل عملي سهل الإطلاع وموجز المضمون، مرفوقة إلزاميا بمذكرة عرض يعدها الوزير صاحب الملف وتلخص الإشكالية المطروحة والأسلوب المتبع والنتائج المقترحة مع ذكر التكلفة بالنسبة للمجموعة الوطنية.

7- يدوم كل عرض مدة 15 دقيقة على الأكثر لتسليط الضوء على جانب من جوانب الملف، مع إجتناب الحوار والتكرار والذاتية.

تتسم مداولات مجلس الوزراء بالسر التام يلتزم به كل من حضر الإجتماع ولاتمتاز مداولات مجلس الحكومة بنفس الدرجة من هذه الصفات.

ج- محضر الإجتماع :

يعود إلى الأمين العام للحكومة إعداد محضر اجتماع مجلس الوزراء ويعود إلى موظف سام في مصالح رئيس الحكومة إعداده لاجتماعات مجلس الحكومة .

خلال سير مجلس الوزراء يعد الأمين العام للحكومة مشروع محضر موجز يدون فيه كل ماتداوله المجلس، يعيد كتابته في مستوى ديوانه بصفة كاملة ودقيقة باللغة العربية وحدها، يعرضه في الجلسة الموالية لمجلس الوزراء ويقدم نسخة معرفة منه لكل وزير حضر الجلسة وذلك لحفظ السر وكتمانه، يتم تعريف المحضر في عملية مادية تتمثل في كتابة اسم كل وزارة بخط كبير الحجم أحمر اللون، قبل تسليمه إلى الوزير المشرف عن تلك الوزارة، عند تسرب نسخة من أي محضر يعرف مرجع التسرب بسهولة تامة، لاتؤدي عملية تبليغ المحضر إلى أي موافقة أو تدخل بل يسجل للتاريخ ويحفظ في أرشيف الحكومة.

لايسمح لأعضاء المجلس تدوين المداولات خلال الإجتماع وذلك للحفاظ على سرها ولايعود هذا العمل إلا إلى الأمين العام للحكومة وحده.

أما محضر مجلس الحكومة فهو لايتميز بهذه الشكليات في إعداده بل يمثل وثيقة عمل ترسل باللغتين إلى كل أعضاء الحكومة وتوزع على كافة المصالح المركزية دون إستثناء.

المطلب 4 – البلاغ الصحفي :

يعد البلاغ الصحفي في مستوى رئاسة الجمهورية بالنسبة لمجلس الوزراء ويحرر في مستوى مصالح رئيس الحكومة بالنسبة لمجلس الحكومة، تقوم بتوزيعه مصلحة الإعلام برئاسة الجمهورية إلى الصحافة المكتوبة والمسموعة والمرئية.

وفي هذا الصدد ولتفادي نقص إتصال السلطات العمومية بالمواطنين طلبت مصالح رئيس الحكومة بإلحاح بتاريخ 11 أبريل 1992 من أعضاء الحكومة إعداد "ملف صحفي" يرفق كل ملف مسجل في جدول أعمال المجلس وذلك لتبليغ الرأي العام بالموضوع بطريقة محكمة تبرز أهمية الموضوع المطروح قيد الدراسة كما طلبت من الوزراء إقتراح مشروع تحرير بلاغ رسمي يرسل في مدة 48 ساعة قبل موعد الإجتماع إلى خلية الإتصال التابعة لرئيس الحكومة التي تتكلف بتبليغ مضمون البلاغ إلى مختلف وسائل الإعلام فور اختتام أشغال مجلس الحكومة، وأخيرا طلب من أعضاء الحكومة الذين قاموا بعرض مواضيع في المجلس الإستعداد لقبول طلبات الصحافة المنطوقة والمرئية لاسيما بصفة "مدعو في نشرة الأخبار" لمعالجة هذه المسائل.

تنشر البلاغات الصحفية العربية والفرنسية اليوم الموالي لاجتماع أحد المجلسين وتقوم التلفزة بقراءة البلاغ حرفيا مساء يوم إنعقاد أحد المجلسين خلال نشرة الأخبار.

رغم هذا الجهد، تبقى بلاغات مجلسي الوزراء والحكومة غير هادفة إذا ما قورنت بما يجرى في دول أخرى مجاورة، يقتصر أحيانا البلاغ الصحفي على جملة واحدة تدل على تاريخ انعقاد المجلس فقط(1).

من المعروف أنه على الدولة انتاج إعلامها وترقيته لضمان الشفافية الضرورية في أعمالها وتعزيز مصداقيتها دون السقوط في فخ العلاقات العامة والدعاية، وعليه ينبغي تنظيم الإتصال العمومي بانشاء مصلحة تكلف بإعلام المواطنين وتنسيق النشاطات المؤسساتية الخاصة بالإتصال العمومي.

زيادة على ذلك يتطلب العمل الحكومي حضور الوزارات الأكثر أهمية يوميا في الساحة الإعلامية بفضل تعيين ناطق رسمي لكل وزارة لها إتصال مكثف بالمواطن كالداخلية والخارجية والعدل وتنظيم لقاءات يومية مستمرة مع الصحافة الوطنية والأجنبية لتجنب الفراغ الإعلامي المضر بمصداقية الدولة(2). ذلك ما أكده رئيس الدولة في أول مجلس وزراء له

1- يعود ذلك حسب رأي Nicole GRIMAUD إلى إعتياد رجال الدولة الجزائرية على العمل في الخفاء والسر المفرط خلال حرب التحرير ومع إستقلال البلاد لم يطرأ أي تغيير في تشكيلة رجال السياسة ولا في أساليب عملهم.

Nicole GRIMAUD. "La politique exterieure de l'Algerie "Ed. Karthala 1984 Paris France.

2- أنظر زاكي راتب غوشة العلاقات العامة في الإدارة المعاصرة، مطبعة التوفيق عمان الأردن -1984. الطبعة 2.

وكذلك :

Belhacen Ahcene Djaballah "communication d'Etat : les opinions publiques ont horreur du vide " article publie au quotidien El Watan du lundi 7 décembre 1992 P.10.

بتاريخ 26 فبراير سنة 1994 حيث أكد على ضرورة إقامة إستراتيجية حقيقية للإتصال والإعلام، كما عين ناطقا رسميا لرئاسة الجمهورية.

المبحث الثالث : إقرار المشاريع

بعد المراحل المختلفة لتنسيق الأجراء من المبادرة إلى التحكيم في مجلسي الحكومة والوزراء تقوم الأمانة العامة للحكومة بمتابعة تنفيذ القرارات المتخذة وتتم هذه العملية في إيداع مشاريع القوانين لدى المجلس الشعبي الوطني وتقديم مشاريع المراسيم إلى الإمضاء.

المطلب 1 : إيداع مشاريع القوانين

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، تم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 113 من الدستور.

وعملا بالمادة 55 من القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 1989 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره "تودع مشاريع القوانين من قبل رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني مرفوقة بعرض الأسباب وكذا الوثائق الضرورية وفي أجل معقول.

وله الحق في سحب مشاريعه في أي وقت"

عمليا بعد عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء، يتحول النص من مشروع تمهيدي إلى مشروع قابل للإيداع لدى مكتب

البرلمان من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف نواب الشعب.

يتولى الأمين العام للحكومة عملية الإيداع بإسم رئيس الحكومة، يقدم إثرها رسالة مرفوقة بعدد من نسخ مشروع القانون يتناسب وعدد نواب البرلمان، ويطلب من مكتب التنظيم لدى المجلس وصل إيداع لإثبات تاريخ ذلك لأن في بعض الحالات يحدد أقصى أجل الإيداع في أحكام قانونية مثلما يتعلق بإيداع مشروع قانون المالية حيث حدد التاريخ بـ 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية وهذا بفضل تعديل المادة 67 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في يوليو سنة 1984 المتضمن قانون المالية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988 (ج ر العدد 2 بتاريخ 13 يناير 1988 ص 54). والقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989- (ج ر العدد 1 بتاريخ 3 يناير 1990-ص 2) والقانون رقم 93-15 المؤرخ في 4 ديسمبر 1993 (ج ر. العدد 80 لسنة 1993) وعدل النواب أحكام القانون لتمكينهم من الإطلاع على مشروع قانون المالية والسماع إلى أعضاء الحكومة ومراقبة عمل الحكومة في ظروف كافية وبفعالية.

تودع مشاريع القوانين مرفوقة بعرض الأسباب وكل الوثائق الضرورية الإضاحية. أما مشروع قانون المالية فقد حددت أحكام المادتين 67 و68 المعدلة من القانون المتعلق بقوانين المالية، إضافة إلى أقصى أجل لإيداعه، كيفيات اعداده والوثائق الضرورية المرفقة له كالتقرير التفسيري للتوازن

الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل والتقييمات وتوزيع النفقات الخ....

ماعدا مشروع قانون المالية (الذي لايمكن أن يقدم في شكل اقتراح) تودع مشاريع القوانين في أجل معقول أي في أجل يسمح بدارستها في اللجان واعداد التقارير قبل تسجيلها في جدول الأعمال للدورة العادية أول الاستثنائية.

بما أن عملية الايداع حق دستوري للحكومة لا يمكن المجلس الشعبي الوطني رفض أي مشروع قانون أودع حسب الشروط المحددة، وبالتوازي للحكومة حق سحب المشروع من المجلس في أي وقت.

المطلب 2 – إمضاء المراسيم

تعد المراسيم بالامانة العامة للحكومة قبل إمضائها.

بما أن عمل الإدارة المركزية يجري أساسا باللغة الفرنسية، تحول مشاريع المراسيم القابلة للإمضاء المعدة بالفرنسية من المدير المكلف بدراستها إلى ديوان الأمين العام للحكومة الذي يؤشر عليها ويحولها إلى مصلحة الترجمة كي تحررها باللغة العربية وتكتبها على الورق الأزرق لترسيمها، فتحولها بدورها إلى الديوان لتقديمها للإمضاء.

يقدم الأمين العام للحكومة مشاريع المراسيم الرئاسية إلى رئيس الجمهورية لتوقيعها مصحوبة بمذكرة تلخيصية عملا بالمادة 74-6 من الدستور ويقدم إلى رئيس الحكومة المراسيم التنفيذية لنفس الغرض طبقا للمادة 81-4 من الدستور.

بعد عملية التوقيع تصبح المشاريع نصوصا قابلة التطبيق، يحول الأمين العام جلها إلى مصلحة الجريدة الرسمية التابعة له، لنشرها.

الفصل الثاني : دراسة إقتراحات القوانين

عملا بالمادة 113 من الدستور لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، أي النواب، حق المبادرة بالقوانين، إذا بادرت الحكومة بقانون يوصف "بمشروع قانون" وإذا بادر نواب المجلس بقانون يوصف "باقتراح قانون"

قيدت المادة 113 الفقرة 2 من الدستور حق المبادرة باقتراح القوانين في شروط دستورية انتجت شروطا أخرى تشريعية.

المبحث الأول – الشروط :

تميز أحكام الدستور وأحكام القانون بين مشاريع واقتراحات القوانين بإقرار قيود عديدة على اقتراحات القوانين دون إتخاذ أي شرط بالنسبة لمشاريع القوانين، وذلك لأن المبادرة بمشاريع القوانين تعود إلى تنفيذ برنامج الحكومة الذي صادق عليه المجلس أما المبادرة بإقتراحات القوانين فهي لا تتعلق عادة بذلك بل يقدمها نواب قد لا ينتمون إلى الأغلبية البرلمانية والحكومية.

المطلب 1 – الشروط الدستورية:

يشترط في إقتراح قانون كي يكون قابلا للنظر من قبل مكتب المجلس

الشعبي الوطني، أن يقدمه على الأقل 20 نائبا وبالتالي إذا تراجع عدد النواب أصحاب الإقتراح إلى أقل من هذا النصاب، سحب الإقتراح بسبب عدم إكتمال الشرط الدستوري. م119 من الدستور الجديد

عاشت البلاد هذه الحالة خلال الفترة التشريعية الثالثة والأخيرة عندما تقدم أكثر من 20 نائبا بإقتراح قانون يتعلق بالإنتخابات التشريعية، وخلال دراسته في مستوى مكتب المجلس، أنسحب أغلبية أصحاب الإقتراح بسبب إنتقال أحدهم من حزب جبهة التحرير الوطني إلى الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر.

ورد الشرط الثاني في المادة 114 [121] من الدستور: "لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح أنفاقها."

تعترض الحكومة على كل إقتراح قانون لايحترم أحكام المادة 114 [121] أعلاه.

المطلب 2 – الشروط القانونية:

عملا بالمادة 56 من قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره : تودع

إقتراحات القوانين من قبل عشرين (20) نائبا.

تقدم إقتراحات القوانين كتابة وموقعة من قبل أصحابها، ومرفوقة بعرض الأسباب.

لا يقبل إقتراح قانون يتناول نفس الموضوع الذي يعالجه إقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة في محتوى مماثل لمحتوى إقتراح أو مشروع قانون رفضه المجلس الشعبي الوطني خلال السنة التي سبقت إيداعه.

وعملا بالمادة 57 من نفس القانون : يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول إقتراحات القوانين حسب مفهوم المادة 56 من هذا القانون.

يحدد هذا التقدير في مدة لا تتجاوز شهرا بعد إيداع الإقتراح.

في حالة قبول إقتراح قانون من قبل المكتب، يسجله هذا الأخير في جدول أعمال الدورة المقبلة.

المبحث الثاني – النتائج :

بعد قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني إقتراح قانون، يرسله إلزاميا إلى الحكومة فور تسجيل إيداعه، تستلمه الأمانة العامة للحكومة من مكتب المجلس وتحوله إلى كل أعضاء الحكومة للدراسة وإبداء الآراء والملاحظات وإلى رئيس الحكومة والأمين العام لرئاسة الجمهورية للإطلاع.

يقوم الوزراء بدراسة الإقتراح ويبدون بارائهم وبملاحظاتهم إلى الأمانة العامة للحكومة التي تجمع كل الدراسات وتقدمها إلى رئيس الحكومة.

تعالج إقتراحات القوانين بنفس الإجراء الذي تدرس به مشاريع القوانين أي أنها تدرج في جدول أعمال مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء قبل قبولها أو الإعتراض عليها.

يمكن الحكومة طبعا أن تعترض على أي إقتراح قانون إذا لم يحترم أحكام المادة 114 من الدستور مثلا ويبلغ الإعتراض لمكتب المجلس من قبل الأمين العام للحكومة في أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لإرسال إقتراح القانون، غير أن هذا الأجل القانوني غير محترم، هناك إقتراحات لم تجب عنها الحكومة بتاتا.

يقر المكتب إستثناء عدم القبول بعد إستطلاع رأي اللجنة المختصة بالمالية في أجل عشرة (10) أيام إبتداء من تبليغ إعتراض الحكومة.

كما يمكن الحكومة الإعتراض على إقتراح قانون لا يدخل في مجال التشريع مثلا، وعند الإقتضاء اللجوء إلى المجلس الدستوري للفصل فيه.

بالنظر إلى المادة 60 من قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره:

إذا تم تقديم مشروع قانون في نفس الموضوع الذي تم فيه تقديم إقتراح قانون، تكون الأولوية لهذا الأخير.

يمكن أن ينتج عن هذا الإجراء القانوني شل عمل الحكومة إذا ما إختلف إقتراح القانون ومشروع الحكومة إختلافا جوهريا. وعليه إذا طلبت الحكومة النظر في الأولوية لمناقشة مشروع أو إقتراح، ينظر مكتب المجلس في هذا الطلب بموجب المادة 61 من القانون.

بما أن حق المبادرة بإقتراح قانون، حق دستوري لا يمكن المجلس الشعبي الوطني ولا الحكومة رفضه إذا احترم كل الشروط الدستورية والقانونية، ويمكن النواب أصحاب الإقتراح سحب إقتراح القانون في أي وقت.

الفصل الثالث - إتخاذ القرارات

ذكرنا عند تناولنا دور الوزير أن هذا الأخير يمكنه إتخاذ بعض القرارات في مجال صلاحياته.

في المستوى المركزي، مبدئيًا لا يتمتع الوزراء بسلطة تنظيمية عامة مستقلة لأن الإجتهاد القضائي يرفض منحهم هذه السلطة التي تعود دستوريًا إلى رئيس الجمهورية وحده، تاركًا للوزراء سلطة إتخاذ قرارات تنظيمية خاصة بقطاعاتهم، كالتنظيم الداخلي والسير الحسن للمصالح التابعة لسلطتهم وتمارس هذه الصلاحيات دون اللجوء إلى إتخاذ نص لذلك.

لم يورد في الدستور ذكر القرار الإداري وبالتالي تعود القاعدة القانونية المرجعية لهذا النوع من النصوص إلى القوانين وخاصة إلى المراسيم، تؤهل بعضها صراحة الوزراء إتخاذ قرارات تنظيمية لتطبيق أحكام هذه النصوص من الناحية التقنية والتفسيرية ولا يتخذها الوزراء إلا إذا سمحت لهم صراحة أحكام القوانين أو المراسيم بذلك كل واحد على حدة أو بصفة مشتركة إذا تعلق الأمر بتطبيق أحكام تدخل في صلاحيات أكثر من وزير (المبحث الأول).

تمنح كذلك القوانين والمراسيم السلطات الإدارية المحلية إتخاذ القرارات الفردية والتنظيمية والخاصة، تدخل في مجال إختصاصاتها

الأقليمي (المبحث الثاني) وبصفة عامة يخول القانون بعض مسؤولي الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري صلاحيات تنظيمية خاصة تتخذ في شكل "مقرارات"، كالمجلس الأعلى للإعلام قبل حله الذي خول بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 8 رمضان عام 1410 الموافق 3 أبريل سنة 1990 المتعلق بالإعلام، صلاحيات واسعة في تنظيم الإعلام وإتخاذ القرارات الضرورية لذلك (المواد من 59 إلى 64) ج.ر. العدد 14 الصادر بتاريخ 14 أبريل سنة 1990 – ص 459.

المبحث الأول – القرارات المركزية :

تعتبر القرارات وزارية إذا إتخذها وزير واحد وكان مضمونها يتعلق بمجال إختصاصه وتكون مشتركة إذا قام بإتخاذها أكثر من وزير.

المطلب 1 – القرارات الوزارية:

يتخذ الوزير قرارات تدخل في مجال إختصاصه وذلك لتطبيق أحكام القوانين أو المراسيم التي تطلب منه التدخل لضبط هذه الأحكام بقرار من الناحية العملية والتقنية.

يوقع الوزير، أو المفوض له، على القرار المتخذ و يرسله إلى الأمانة العامة للحكومة لغرض نشره في الجريدة الرسمية.

المطلب 2 – القرارات الوزارية المشتركة:

يتخذ وزيران أو أكثر قرارا مشتركا يحمل تسمية "قرار وزاري مشترك" لتطبيق أحكام القوانين أو المراسيم التي تطلب منهم صراحة التدخل لشرح وضبط أو تحديد مضمون هذه الأحكام التي تدخل في صلاحياتهم جميعا، مثل قانون المالية الذي يعفي أحد أحكامه بعض الأدوية من الحقوق الجمركية تاركا تحديد قائمة هذه الأدوية عن طريق التنظيم.

بما أن مجال الأدوية يتبع الوزير المكلف بالصحة ومجال الجمارك يتبع الوزير المكلف بالمالية، يعود إلى الوزيرين إذن إتخذ قرار وزاري مشترك يحدد قائمة الأدوية المعفاة من الحقوق الجمركية.

يقوم الوزير المعني بالقطاع والمستفيد من التدابير التشريعية أو التنظيمية، بالمبادرة في إعداد نص مشروع القرار الوزاري المشترك، ينسقه مع نظيره (أو نظرائه) قبل إعداده نهائيا ثم يقترح عليه (أو عليهم) توقيعه وبعد ذلك يرسله إلى الأمانه العامة للحكومة بعد إمضائه بدوره، بغرض نشره في الجريدة الرسمية.

المبحث الثاني – القرارات المحلية:

يعود إلى السلطات المحلية إتخاذ قرارات في مجال إختصاصاتها الأقليمية. يمثل الوالي في المستوى الإقليمي، الولاية كجماعة عمومية إقليمية

تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويعتبر كذلك ممثلا للدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء (المطلب 1).

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الإدارية المنتخبة في المستوى المحلي مثله مثل رئيس الجمهورية في المستوى الوطني، فهو يمثل البلدية، كجماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وأعمال الحياة المدنية والإدارية وفقا للأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويمثل كذلك الدولة على مستوى البلدية حيث تمنحه القوانين صفة ضابط الحالة المدنية وصفة ضابط الشرطة القضائية (المطلب 2).

المطلب 1 - القرارات الولائية :

بموجب أحكام القوانين والتنظيمات وعلى الخصوص القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 المتعلق بالولاية، يمنح الوالي سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وسلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي المحدد مضمونها في المواد من 83 إلى 91 من القانون المتعلق بالولاية ويتخذ كذلك قرارات لتطبيق أحكام النصوص التنظيمية المركزية في مجال إختصاصه كممثل للدولة ومندوب الحكومة.

عملا بالمادة 104 من قانون الولاية، تنشر القرارات الولائية وتبلغ للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها وتدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.

المطلب 2 : القرارات البلدية

بعمله الممجد يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، طبقا للقانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية قرارات وذلك كممثل للبلدية وممثل للدولة.

أ- قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية :

يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي لأنه يعتبر مع نوابه، الهيئة التنفيذية للبلدية.

يدخل في مجال إختصاص المجلس الشعبي البلدي كل ما ورد في المواد من 86 إلى 110 من قانون البلدية، ويعالجها المجلس من خلال مداولاته في إطار التعبير عن الديمقراطية محليا.

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارات كاشفة لمداولات المجلس المقننة في أحكام قانون البلدية.

ب- قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة :

يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته كممثل للدولة قرارات تتعلق بالميادين المحددة في المواد من 67 إلى 76 من قانون البلدية، يتخذ القرارات التي تدخل في هذا المجال بصفته ممثلا للدولة ولايمكنه إستشارة المجلس الشعبي البلدي ولا التداول في تلك المواضيع، وإذا عمل ذلك اعتبر القرار مشوبا بعيب يستوجب بطلانه.

تدون القرارت بتاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض والمدرج ضمن ديوان العقود الإدارية البلدية، وترسل إلى الوالي الوصي.

الفصل الرابع : إحترام قواعد الإجراء

تهدف قواعد الإجراء إلى منح المواطن ضمانات بإتخاذ قرارات حيادية متعقلة تأخذ بعين الإعتبار كل حالة فردية على حدة وفي الوقت المناسب، كما تهدف هذه القواعد إلى إتباع تقنيات وقائية لمحاربة التعسف والتدابير غير الناضجة.

من الضروري أن تضمن الإدارة حياد صاحب القرار لأن حماية المواطن من التدابير المتخذة إعتمادا على العداوة أو المصلحة السياسية أو الشخصية، تفترض إبعاد الموظفين الذين يشتبه في إنصافهم، عند إتخاذ القرار(1).

ترمي قواعد الإجراء إلى الإبتعاد عن المناهج الإستبدادية بسبب آثار القرار الإداري على المناخ السياسي والإجتماعي في البلاد وبسبب عدم قبولها بسهولة إذا قدمت في شكل تعسفي للمواطن.

ومهما تكن إرادة الإدارة، فإنها تصطدم بتردد المواطن مادامت تتصرف نحوه في الخفاء وبأساليب ملتوية، موروثة عن المذهب الإستبدادي

1- زكي غوشة، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مطبعة التوفيق -عمان- الأردن 1983 الطبعة 1 .

الذي أكل عليه الدهر وشرب، ولا تقبل قراراتها إلا إذا إجتهدت وتفتحت على مواطنيها بإتباع أساليب تشركهم في إتخاذ القرار لتعويض الطاعة السلبية الملحوظة حاليا بالبحث عن الوفاق الذي لاتصبو إليه الا بالإجتهاد اليومي الدؤوب في ذلك.

إن إتخاذ المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن (ج ر العدد 27 المؤرخ في 6 يوليو سنة 1988 ص. 1013) لايكفي إذا لم يتبع بالعمل المتواصل لتطبيقه، يكمن الشرط الأدنى في ذلك باعلام المواطن وإطلاعه على التنظيمات والتدابير المتخذة طبقا لأحكام المواد من 8 إلى 14 من المرسوم وكذلك الرد على تساؤلاته وإتاح وسائل الطعن له.

غير أن هناك درجة أسمى من تفتح الإدارة على مواطنيها وهي تتمثل في عملية "الإستشارة القبلية" وتعني إتخاذ عمدا رأي المواطن قبل إصدار القرار بفضل إشراكه والتفاوض معه بشكل فردي أو جماعي في الجمعيات والنقابات الخ......

إتخذ قراران، بتاريخ 23 محرم عام 1409 الموافق 4 سبتمبر سنة 1988 (ج ر العدد 39 بتاريخ 28 سبتمبر سنة 1988، ص. 1351)، يرمي الأول إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقاتها مع المواطن وحدد الثاني شروط إستقبال المواطن في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم.

ترمي كل هذه الإجراءات إلى تعاون منظم بين الإدارة من جهة والمواطن من جهة أخرى بغية التسيير المشترك للشؤون العمومية، كما ترمي إلى إعطاء الادارة وسائل لاتخاذ القرار المناسب في أحسن الظروف لأن جودة القرار تضمن بلا شك حقوق الغير الذاتية (الحقوق العينية والشخصية والمالية) وترقي العلاقة به وتعزز الثقة ومصداقية الإدارة.

المبحث الأول – الإجراء الإستشاري :

يتضمن النقاط الآتية :

1- تعريف الإجراء الإستشاري،

2- أنواع الآراء،

3- النظام القانوني للإستشارات والآراء.

المطلب 1 – التعريف :

1- لتفادي إستعمال التعسف، عند إتخاذ القرار الإداري الذي هو قابل للتنفيذ ولو بالقوة من قبل السلطة العمومية التي إتخذته، على الإدارة أن تعتمد على الإقناع كوسيلة لتنفيذ القرار عوض التسخير والإكراه، ولكي ينفذ القرار بمشاركة المواطن المعني به، يستحسن القيام بإستشارته ومشاركته في إتخاذه.

أصبحت في عضرنا الإستشارات ضرورية مع تشعب المعارف

والإختصاصات، تعددت "الدوائر الإستشارية "التي تهدف إلى إنارة السلطات العمومية وتسليط الأضواء على إهتماماتها مثلها مثل "حقوق الدفاع" التي تجبر الإدارة على إحترامها عندما تتخذ عقوبة ضد مواطن، يتمثل هذا الإحترام في تبليغ المواطن بالأسباب التي أدت إلى إتخاذ القرار والإستماع إليه قصد الدفاع على حقوقه.

ترمي إذن الاستشارة إلى إعطاء الكلام إلى المواطن والقيام بالتحقيقات المسبقة ونشر النتائج المختلفة، مما قد يؤدي إلى تأخير إتخاذ القرار الذي يعود في الحقيقة لصالح المواطن.

2- تبقى الإستشارات الإدارية غير معرفة بدقة وصعبة التحليل بسبب تداخالاتها وتناقضاتها وتفاوت أفكارها (جدلية القرار وجدلية المداولة).

تعبر أصلا الإستشارة على معضلة ذات حدين هما : كيف يكمن توضيح العمل الإداري دون مبالغة؟ وكيف يكمن التوفيق بين العمل بالحذر في التحضير والعمل بالعزم في التنفيذ؟

وبكلمة واحدة كيف يمكن العمل بكل الدراسات وتعقداتها مع إعطاء الفعالية الكاملة للحلول؟

عندما نتمعن في القواعد العامة للتنظيم الإداري نستخلص مبدأين إثنين، الأول يعهد العمل الإداري إلى عون واحد لأن السلطة الجماعية ينقصها العزم والمسؤولية والثاني، يستعين العون المؤهل لاتخاذ القرار بمجلس

"إستشاري "يجنبه إتباع هواه أو إقرار أي تدبير مهم أو دقيق دون ترو.

لايعتبر الرأي قرارا ولايمكن إبداء إعتراض ضده بسبب تجاوز السلطة، والرأي الذي لايضيء السلطات وإنما يشاطرها لا يعتبر رأيا بل رضاء نتيجة تبادل الطرفين التعبير عن إرادتهما في إنشاء تصرف قانوني بناء على رضاء أحدهما بما إقترحه الآخر ويعتبر السكوت في الرد قبولا طبقا للمادة 68 من القانون المدني.

مع الإحتفاظ بسلطاتها يمكن الإدارة أن تتطلع كذلك على إدارة مواطنيها وإشراكهم في أعمالها بإستشارتهم قبل إتخاذ القرار لتعززه بأكثر فاعلية وأكثر مصداقية بل وأكثر شرعية لأنّ مضمون القرار يتجاوب مع القرار الضمني لهؤلاء.

أصبح التداخل بين العمل العمومي والعمل الخاص حقيقة لغرض المصلحة العامة، يتحول هذا التداخل إلى تعاون بإرادة الإدارة وبمقتضى الحاجة الملحة رغم أن القرار الأخير يعود إلى الإدارة وهو منفرد الشكل أي متخذ من طرف واحد ولكنه نتيجة مفاوضات وإستشارات بين عدة أطراف، مثل الإجتماع الثلاثي الأول الذي عقد بين الحكومة من جهة ونقابات أرباب العمل ونقابة العمال من جهة أخرى La tripartite من 18 إلى 22 نوفمبر 1991 .

3- وفي نفس السياق تسمح الإستشارات بإعطاء دور ومكان للقو
المهنية، كنقابات أرباب العمل ونقابات العمال والجمعيات الإجتماعية، ف
تجديد الفكر الإداري لأن دور المنتخبين في المجالس الولائية والبلدية أصب
محدودا جدا مع التطور التقني المتراكم، تساهم هذه الجمعيات بفعالية ف
إعداد مختلف المخططات الإنمائية.

وما إعادة إنشاء المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1414 الموافق أكتوبر سنة 1993 - ج ر العدد 64. إلا لتكريس العمل بالإستشارات والحوار والتشاور في كل الميادين الحيوية(1)، حيث يضم هذا المجلس 180 عضوا موزعين بنسبة 50٪ من القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية و 25٪ من الإدارة العمومية ونفس النسبة من الشخصيات المؤهلة.

وتتمثل مهامه على الخصوص في "ضمان إستمرار الحوار والتشاور بين الشركاء الإقتصاديين والإجتماعيين وفي تقويم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الإقتصادية والثقافية ودراستها وكذلك في تقديم الإقتراحات والتوصيات وإبداء الآراء حول القضايا التي تندرج في نطاق إختصاصاته" وذلك عملا بالمادة 3 من المرسوم.

1- أحدث هذا المجلس بالأمر 68-610 الصادر في 6 نوفمبر 1968 -ج ر - ص 1775 - العدد 90 - الصادر بتاريخ 8 نوفمير سنة 1968 - وحل في 30 ديسمبر سنة 1976 - ج ر - العدد 4 بتاريخ 22 محرم عام 1397 الموافق 12 يناير سنة 1977 - ص . 47 .

4- تتميز الإستشارات بالطابع الوزاري المشترك للتوفيق بين إختصاصات مختلفة وتتجسد في طلب رأي الخبراء دون منحهم سلطة القرار لأن ذلك يتنافى والإرادة الساسية، وبالتالي يلاحظ تخوف السياسيين من التقنوقراطيين الذين لا يوظفون إلى في مناصب إستشارية لا أكثر.

المطلب 2 – أنواع الآراء:

عادة ما تحدد أنواع الآراء بثلاثة وهي حسب الأستاذ Laferriere

1- الرأي الموافق : الذي يجبر طالبه بإتباعه.

2- الرأي الإستشاري : الذي يطلبه صاحب النص لزوما ولا يتحتم عليه إتباعه.

3- الرأي الإختياري : الذي يمكن أن تطلبه الإدارة كما يمكنها الإستغناء عنه.

تطلب الآراء من هيئات إستشارية دائمة أو من مجالس إنتخابية كالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو من لجان تابعة لوزارات أو من موظفين مختصين في مجال الإستشارة.

يذكر من بين المجالس القائمة، المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الأعلى للأمن والمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والمجلس الوطني للسمعيات البصريات الخ.....

تحمل الآراء تسمية "الإقتراح" عندما تتبع بمبادرة تلقائية أو منتظرة تقوم بها السلطة صاحبه الآراء.

1- الرأي الموافق:

لايعتبر الرأي الموافق قرارا ولا يقبل الطعن فيه، بحجة تجاوز السلطة غير أنه يعتبر قرارا مشتركا أو رضاء متبادلا للعمل وليس رأيا فقط ويؤدي تجاهله إلى عدم الإختصاص. فهو رأي يطلب ويتبع إجباريا من قبل السلطة صاحبة القرار.

ويمثل أعلى درجة من تدرج الآراء ويتميز بصفة الإلزام والتأثير المطلق على صاحب القرار رغم أنه يبقى رأيا.

ومن هنا إستقر الإجتهاد القضائي على إعتبار عيب في عدم الإختصاص كل قرار سهى صاحبه طلب الرأي الموافق أو إتخذ القرار دون إتباعه وذلك إن نص التشريع والتنظيم على طلبه.

يحدث الرأي الموافق تحويل سلطة التقدير والملاءمة، حيث زيادة على درجته يثير التفرقة في طبيعة القرار بسبب المشاركة الفعلية للهيئة الإستشارية في إتخاذ هذا الأخير لأن السلطة الإدارية تلجأ إلى رأي سلطة أخرى بموجب أحكام قانونية تقيدها بهذا الرأي.

ولايبقى للسلطة الإدارية من تقدير سوى الإمتناع عن إتخاذ القرار أو

طلب رأي موافق آخر لهيئة إستشارية أخرى إذا أمكن.

لا تتمتع الهيئة الإستشارية بسلطة إتخاذ القرار لأن دورها ينتهي في الإدلاء برأي مجرد من صيغة التنفيذ ولا يمكنها تفويض سلطتها في ذلك.

يعود إتخاذ القرار إلى السلطة الإدارية والهيئة الإستشارية بالإشتراك معا لأن النص يخضع ويطابق الرأي الموافق.

يبقى عدد الهيئات الإستشارية المعنية بإبداء الآراء الموافقة محدودا ويخضع تأسيسها في أغلب الأحيان لإعتبارات تقنية أو سياسية.

تتوفر الهيئات التي تقدم هذه الآراء بالضرورة على شروط إستقلاليتها وإختصاصها التي تضمن نوعية عملها وبالتالي يضع المشرع أو السلطة التنظيمية في هذه الهيئات أكبر قسطا من ثقته، ومن أمثلة ذلك المجلس الأعلى للقضاء الذي يختص وفقا للمادة 80 من القانون رقم 89-21 المؤرخ في 14 جمادي الأولى عام 1410 الموافق 12 ديسمبر سنة 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، بالنظر في ملفات القضاة المترشحين للترقية ويبدي رأيا موافقا، ومما يجسد هذا أحكام المادة 81 التي تقضي على أن الترقية تعلن بموجب مرسوم أو قرار حسب الحالة طبقاً لما أقره المجلس.

بما أن الإختصاص لا يفترض، يجبر صاحب القرار ذكر الرأي الموافق في مقتضيات النص، بإعتباره قاعدة قانونية.

2 – الرأي الإستشاري :

يعتبر الرأي إستشاريا عندما تجبر السلطة الإدارية بطلبه ولا ترغم باتباعه. ولذلك ينص القانون صراحة على ضرورة طلبه قبل إتخاذ القرار ويمثل هذا النوع من الآراء عملا ضروريا لصلحية القرار تحت طائلة البطلان.

ينص القانون بصيغ مختلفة، عن إجبارية طلب الرأي الإستشاري مستعملا العبارات : "وبعد إستشارة ...... أو بعد استماع مجلس الحكومة أو وبعد مداولة مجلس الوزراء أو بناء على رأي المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ... الخ ......

ورد في أحكام المادة 147 من الدستور، أن المجلس الأعلى للقضاء يبدي رأيا استشاريا قبليا في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو.

تكتب في آخر المقتضيات عبارة "وبعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء

وعملا بالمادة 120 من الدستور : يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو اجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ... تكتب عبارة وبعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.

يساعد هذا النوع من الآراء السلطة الادارية وينيرها في اتخاذ التدابير المختلفة دون اجبارها باتباعها.

3 – الرأي الاختياري

يعد اختياريا كل رأي لايشترط من السلطة الإدارية طلبه ولا اتباعه قبل اتخاذ قرار، يمكن أي سلطة ادارية أن تحاط بكل الآراء والاستشارات التي من شأنها أن تساعدها على القيام بعملها في أحسن الظروف، وذلك يعود إلى سلطتها التقديرية.

لايشترط من صاحب القرار ذكر الرأي الإختياري في مقتضيات النص لأن عدم ذكره لايؤثر على صلاحية القرار ولايمكن الطعن في هذا النوع من الآراء.

غير أنه يمكن الطعن في القرار النهائي والتمسك بالعيب في الإجراء الخاص بالرأي الإختياري، ولكي لايكون باطلا ولا يشوبه عيب يشترط فيه مايلي :

أ- يجب أن لاتمنع الأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة بالموضوع القيام بالرأي الإختياري.

ب- يجب على السلطة صاحبة القرار ألا تعتبر أنها مرتبطة بالرأي أو الإقتراح المتخذ.

ج- يجب أن لايشوب بعيب الإجراء المتبع من السلطة أو الهيئة المستشارة.

المطلب 3 – النظام القانوني للإستشارات والآراء :

لايطعن في الرأي أمام القضاء لأنه لايمثل سوى عنصرا من الإجراء أي عملا تحضيريا لاتخاذ القرار، ولايمكن رفع دعوى ضد رأي بحجة أنه مشوب بعيب إلا خلال طعن موجه ضد النص المتخذ نهائيا الذي أعتمد في اتخاذه على الرأي المعيب.

بمعنى آخر لايمثل الرأي عملا تنفيذيا ولا يخضع لقضاء تجاوز السلطة، غير أنه عمل قانوني.

بصورة عامة، لايمكن أن تكون الأعمال التحضيرية لقرار إداري موضوع طعن أمام الهيئات القضائية، وبالمقابل إذا كان الرأي يحدد مضمون القرار (رأي موافق) وألحق ضررا يمكن الطعن فيه برفع دعوى ضد القرار الكاشف للرأي كما قررته المحكمة العليا بتاريخ 6 أبريل 1977 التي ألغت رأي لجنة متساوية الأعضاء تم فيه المصادقة على عزل عون لأن هذا الرأي أثر على القرار المتخذ من الوزير (مجموعة الأحكام 1980 ص 81). يؤدي إلغاء القرار حتما إلى إلغاء الرأي المسبب له.

وكذلك إلغاء القرار المتضمن تشكيل غير نظامي للجنة التي أعطت الرأي (المحكمة العليا، 3 مارس 1967 النقابة المستقلة للناقلين، نشرة القضاة، عدد 8، ص 93)، أو سير غير نظامي للجنة (المحكمة العليا بتاريخ 4 يوليو 1977، طالبي ضد وزارة العدل – مجموعة الأحكام، بوشحدة

وخلوفي ص 81) وكذلك نزع الملكية وعدم استشارة المجلس الشعبي الولائي، خرق القانون في قضية ف.ب ضد وزير الداخلية ومن معه-المجلة القضائية 1991/ 2 ص169. استثناء لذلك عفى القاضي الادارة من مراعاة اجراء استشاري قبل اتخاذ قرار بسبب الظروف، المحكمة العليا بتاريخ 11 مارس 1966 النقابة المهنية لمحطة قيادة مينائي وهران والمرسى الكبير- نشرة القضاة -1966 -3- ص 28.

وبصفة عامة يسهر القاضي الاداري على مايلي :

أ- يحترم اختصاص السلطات الادارية أي أن صاحب القرار هو السلطة الادارية وليست الهيئة الاستشارية، ومن حق السلطة الادارية أن تقوم بذلك وحدها.

ب- يسهر على نوعية تشكيلة الهيئات المستشارة أي استجابة المستشار إلى الواجبات المهنية وإلى المستوى التقني الذي يمتاز به وإلى استفاء الشروط القانونية المطلوبة لذلك.

ج- يسهر أخيرا القاضي على احترام تدرج الآراء، الرأي الموافق، الرأي الاستشاري والرأي الاختياري.

المبحث الثاني - الإجراء الحضوري :

يتمثل الاجراء الحضوري في حقوق الدفاع Audi alteram partem

التي تقوم على اطلاع المواطن مسبقا بأفعال سببة للاجراء المتخذ، ويعتبر هذا العمل مبدأ عاما للقانون.

لا يطبق بصفة مطلقة المبدأ في القانون الجزائري ويتبع خاصة عند اتخاذ تدابير نهائية فردية ولايحترم عندما تكون احترازية أو تحفظية.

المطلب 1 – التدابير النهائية :

يعود لكل شخص الحق في الدفاع عن نفسه لمواجهة اتهامات أنسبت إليه أو اتخذت ضده، وهذا الاجراء من المبادئ العامة للقانون، بإمكانه أن يعيب كل قرار اتخذ دون احترامه.

يطبق هذا المبدأ خاصة في الوظيفة العمومية أي عملا بالأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 يونيو سنة 1966 ولاسيما المواد 55-56 و57 منه.

من الإجتهاد القضائي، قضية ب.م. ضد وزير الصحة العمومية ومن معه -المحكمة العليا بتاريخ أول فبراير سنة 1986. عزل موظف دون موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء ودون تبليغ الموظف للمثول أمامها- قرار العزل خرق الاشكال الجوهرية للإجراءات. المجلة القضائية رقم 3-1990 ص 172.

وكذلك قضية محام، رفض الترشيح في التسجيل للمحامات مع عدم سماع المعني المجلة القضائية -العدد 2 لسنة 1991 ص 181.

تنتج بين السلطة العمومية وأعوانها علاقات مهنية تؤدي بعضها إلى

اجراءات تتطلب حضور الموظف أو المواطن للمثول أمام لجان إدارية كي يدافع على حقوقه إثر اتخاذ قرار ضده.

يطبق هذا الاجراء خاصة في الوظيفة العمومية (العقوبات التأديبية) وكذلك في علاقة السلطة العمومية المحلية بمواطنيها عند اتخاذ قرارات تلحق بهم ضررا بسبب انحراف في الإجراء.

المطلب 2 – التدابير التحفظية :

إذا كان الإجراء مؤقت أو تحفظي، لا يشترط القضاء الجزائري فيه الإطلاع المسبق على الأفعال التحفظية المسببة، ذلك ما كرسه حل المحكمة العليا بتاريخ 9 يناير 1982 في قضية ج.م ضد وزير التربية، حيث أكد مايلي : من المستقر عليه فقها وقضاء أن قرار الإيقاف في حد ذاته لا يعتبر إجراء تأديبيا، إذ عادة ماتتخذه الإدارة في حق موظفيها خدمة لمصلحة المرفق، وعلى هذا الأساس لم يخضع في إستصداره إلى قيام الإدارة مسبقا بإبلاغ الملف أو أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يتعين رفض العريضة المؤسسة على هذا النعي لعدم تأسيسها. المجلة القضائية -العدد 1 لسنة 1989، ص 219 .

وكذلك قرار المحكمة العليا بتاريخ أول يونيو 1985 في قضية ب ر ضد مدير التربية لولاية – إيقاف موظف -إجراء إحترازي مؤقت ليس تأديبي- عدم إبلاغ المعني بالملف (وجه مثار تلقائيا) إن مسؤولية الادارةالمرفقية، قد تدفع بها حرصا منها على مصلحة المرفق، عند الإقتضاء،

اتخاذ اجراءات ضد موظفيها، مخولة لها بعنوان سلطتها، ومتى صدر عنها قرار بالابعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البت في أمر الموظف، اعتبر هذا الإجراء ضمن صلاحياتها وكان غير خاضع لشرط إبلاغ المعني بالملف لعدم إكتسائه الطابع التأديبي ولاحتفاظه للمعني بالحق في التعويض عند ثبوت عدم تبرير اجراء الايقاف عن الوظيفة، مما يستوجب معه رفض الطعن الوجه ضد هذا القرار -المجلة القضائية، العدد 3 لسنة 1989 ص 200.

يستنتج مما سبق ما يلي :

- يجب على الإدارة عندما تتخذ عقوبة "نهائية" أن تمكن المعني بها من تقديم دفاعه بصفة فعلية :

- إشعار المعني بالخطر الذي تشكله هذه العقوبة عليه.

- إعطائه كل التوضيحات حول أسباب إتخاذ الإجراء.

قبل إتخاذ قرار إداري يشترط من الإدارة إحترام هذه القواعد الإجرائية لأن خرقها يمكن أن يؤدي إلى الإلغاء، غير أن الإجتهاد القضائي يميز بين الشكليات الأساسية أو الجوهرية والشكليات الإضافية ومنها يستنتج العيب في الشكل عند إختراق شكل جوهري.

في بعض الحالات الإستثنائية تعفى الإدارة من مراعاة الإجراء قبل إتخاذ تدبير معين وذلك نظرا للدوافع والبواعث Mobiles et motifs .

الباب الثاني : العمل التشريعي

يتكون القانون البرلماني من مجموع القواعد التي أوجب المشرع إحترامها من نواب المجلس الشعبي الوطني خلال ممارسة وظائفهم الإنتخابية.

يعود مرجع هذه القواعد إلى أحكام الدستور ولائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 ربيع الثاني عام 1410 الموافق 29 أكتوبر سنة 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون رقم 89-16المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1410 الموافق 11 ديسمبر سنة 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره وكذلك القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8 غشت سنة 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب المعدل والمتمم ومختلف القوانين والتنظيمات المطبقة على الإدارة العمومية .

غير أن الائحة وقانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره لا يجسدان حقيقة التعددية الحزبية التي جاء بها الدستور لأن تشكيلة المجلس لم تعرف بعد هذه الممارسة، فهما إذن قابلان لتعديل شامل مع إنتخاب أول مجلس تعددي، مستقبلا .

كما يلاحظ أن النصين المذكورين أخذا الكثير من النصوص الفرنسية المتعلقة بتنظيم الجمعية الوطنية الفرنسية وسيرها، وفي بعض الأحيان موادا بكاملها.

يمثل العمل التشريعي ورقابة النشاط الحكومي الصلاحيات الأساسية التي يمارسها البرلمان وهي ناتجة عن صرعات تاريخية سمح الملوك إثرها، بإنشاء برلمانات، أخذت تدريجيا من صلاحياتهم لصالح ممثلي الشعب مما أدى إلى سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويب عليه في مرحلة أولى ثم مراقبة عمل الحكومة في مرحلة لاحقة من التاريخ.

أوكل دستور 1989 إلى المجلس الشعبي الوطني حق إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه وترك للقانون تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعمله وذلك طبقا للمادة 109 واشترط من المجلس الدستوري الفصل في مطابقة النظام الداخلي للدستور وفقا لما ورد في المادة 155- الفقرة 2 منه وذلك للحفاظ على التوازن بين السلطات.

وبهذا الصدد إتخذ المجلس الدستوري قرارا رقم 3-ق-ن-م. د 1989 مؤرخ في 20 جمادى الأولى عام 1410 الموافق 18 ديسمبر سنة 1989 بناء على إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني، وبعد المداولة قرر عدم مطابقة الفقرة 2 من المادة 49 للائحة المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989، السالفة الذكر، المحررة كالآتي:

«أو حل مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها» ج ر. العدد 54 الصادر بتاريخ 20 ديسمبر سنة 1989 ص 1492.

كما أبدى المجلس الدستوري برأي رقم 1- ر- ق -م -د - 1989

بناء على إخطار رئيس الجمهورية، يتعلق بمطابقه القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره .

تتضمن القواعد المكونةللقانون البرلماني ،بالتفصيل دور كل مشارك في العمل التشريعي والإجراءات المختلفة لسير المجلس (الفصل الأول)، وكيفيات إقرار القوانين (الفصل الثاني) كما تعالج الإجراءات المختلفة لإصدارها والتداول ثانية فيها وإجراءات إخطار المجلس الدستوري للبت في دستوريتها قبل أو بعد إصدارها(الفصل الثالث).

الفصل الأول

تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

المبحث الأول : أجهزة المجلس

وتتمثل في مكتب المجلس الشعبي الوطني واللجان.

المطلب 1 : المكتب

يتكون المكتب من رئيس المجلس الشعبي الوطني وستة (6) نواب له، يساعدونه في ادارة أعمال المجلس والقضايا المتعلقة بمهمة النواب، ومتابعة ذلك.

يكلف المكتب بكل السلطات لرئاسة مداولات المجلس وتنظيم كل المصالح وتسييرها طبقا للشروط المحددة في النظام الداخلي، كالسهر على حسن تحضير الاشغال وتوزيع المهام بين الأعضاء وخلافة الرئيس في حالة غيابه.

1 – رئيس المجلس الشعبي الوطني:

ينتخب رئيس المجلس للفترة التشريعية من بين النواب. لم يحدد الدستور والقانون النصاب المطلوبة لذلك، وعليه تكون الأغلبية المطلقة هي

الارجح كمبدإ عام.

يسهر الرئيس على تسيير المصالح الإدارية وأمنها ويحدد طرق تنظيمها باعانة أمين عام يعينه، كما يسهر على تطبيق النظام الداخلي.

يعد جدول أعمال جلسات المجلس.

يرأس المكتب وينسق اعماله ويسير مداولات المجلس ويشرف على اجتماع رؤساء اللجان.

يمثل الرئيس المجلس في كل التظاهرات والأعمال الرسمية والاحتفالات كما يمثله أمام المحاكم باسم الدولة عندما تكون مسؤولية المجلس في خصوم.

ينظم علاقات المجلس مع السلطات الأخرى كا لسلطة التنفيذية وله سلطة إخطار المجلس الدستوري كما يقيم علاقات بين المجلس والبرلمانات الأجنبية.

قبل حل المجلس الشعبي الوطني ، يستشير رئيس الجمهورية رئيس المجلس كما يستشيره قبل إقرار حالة الطوارئ أو الحصار.

يكلف رئيس المجلس الشعبي الوطني بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة اقصاها خمسة وأربعون (45) يوما، ويمارس صلاحياته في حالة استحالة رئيس الجمهورية من ممارسة مهامه بسبب مرض خطير مزمن أو دائم أو

بسبب استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.

يمكن لرئيس المجلس أن يطلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية في المجلس.

2 – نواب الرئيس :

ينتخب نواب رئيس المجلس في بداية أول دورة عادية لكل سنة من الفترة التشريعية، بالاقتراح السري لمدة سنة قابلة للتجديد.

يحترم في البرلمانات المشكلة من عدة احزاب وتيارات سياسية، تعددية التشكيلة السياسية عند انتخاب نواب رئيس البرلمان. ولهذا الغرض يجتمع رؤساء المجموعات السياسية ويعدون قائمة مترشحيهم لمختلف وظائف المكتب.

بما أن المجلس الشعبي الوطني بقي أحدي التشكيلة فهو لم يمارس مثل هذه الأعمال عند انتخاب نواب الرئيس. إنما اعتمد على التمثيل الجهوي لنواب الرئيس ورؤساء اللجان ونوابهم ومقرريهم ، حيث كل واحد منهم يمثل ناحية جغرافية من التراب الوطني بصفة عادلة ولم يحترم النظام الداخلي في تجديد انتخاب نواب الرئيس كل سنة لأن الفترة التشريعية الرابعة اعتبرت انتقالية.

3- اجتماع رؤساءاللجان أوالمكتب الموسع:

يتألف المكتب الموسع من أعضاء مكتب المجلس ومن رؤساء اللجان الدائمة.

منح المكتب الموسع تسمية " اجتماع رؤساء اللجان" في لائحة النظام الداخلي.

يجتمع المكتب الموسع بناء على طلب رئيس المجلس كل أسبوع خلال الدورات ويكلف بإعداد جدول الأعمال وتنظيم المناقشات والسهرعلى حسن سيراللجان والتنسيق بين أعمالها.

كما يجتمع فيما بين الدورات لإجراء تقييم أعمال الدورة المنتهية وتحضيرالدورة المقبلة.

المطلب 2- اللجـــــان:

عملا بأحكام المادة 111 من الدستور : ‹‹ يكون المجلس الشعبي الوطني لجانه في إطار نظامه الداخلي.

لجان المجلس الشعبي الوطني دائمة››.

وطبقا للمادتين 61 و 62 من اللائحة المتضمنةالنظام الداخلي للمجلس، يمكن انشاء لجان تنسيق مؤقتة ولجان خاصة.

ينتخب المجلس لجانه الدائمة في بداية كل فترة تشريعية بعد تنصيب المكتب، تتألف كل لجنة من 20 الى 30 نائبا ولكل نائب الحق في عضوية لجنة دائمة واحدة.

تمثل اللجان الدائمة أهم جهاز في العمل التشريعي وتختص بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين في المجالات التي خولها الدستور للمجلس

أولا - اللجان الدائمة

أ- عدد اللجان الدائمة واختصاصها طبقا للمواد من 25 الى 36 من اللائحة:

1- **لجنة التشريع والشؤون القانونية والادارية** : دراسة مشاريع قوانين التعديل الدستوري والمسائل المتعلقة باعداد القوانين والوسائل ذات الطابع القانوني والقضائي والاداري، والقانون الأساسي للنائب والنظام الداخلي للمجلس والقانون الأساسي الخاص بموظفي المصالح الادارية للمجلس.

2- **لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي** : دراسة المسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، وتعد التقاريرالمتعلقة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية.

وتقوم بإعداد ملفات النشاط الخارجي للمجلس الشعبي الوطني تحت إشراف رئيسه.

3 – **لجنة المالية والميزانية والتخطيط** : تختص بالقضايا المتعلقة بالمخطط الوطني والميزانية والنظام الجبائي والجمركي والعملة والبنوك والقروض والتأمينات والتسييرالمالي للمؤسسات الوطنية وتراعي استراتيجية التنمية الوطنية مابين الجهات، وتدرس مشاريع ميزانيات التسيير والمخطط السنوي لكل قطاع من طرف كل لجنة دائمة معنية وهذا بالتنسيق مع لجنة المالية والميزانية والتخطيط.

4 – **لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة** : تختص بالمسائل المتعلقة بتنمية الفلاحة والري وتربية المواشي والغابات والصيد البحري وتطويرو الاجراءات المتعلقة بالاكتفاء الغذائي والاستعمال الامثل للأراضي والحفاظ عليها وتوسيع المساحات الفلاحية الصالحة وتعبئة الموارد المائية واستعمالها العقلاني وتثمين العمل الفلاحي وتنمية الوسط الريفي وترقيته.

5 – **اللجنة الاقتصادية** : المسائل لتنظيم الاقتصاد الوطني وتساهم في ضمان تنمية مستمرة للقاعدة الاقتصادية الوطنية، وفي المساهمة على تسييرالاقتصاد حسب قواعد الفعالية كما تختص بالمسائل المتعلقة بالمعادن والطاقة والصناعة والتجارة الداخلية والخارجية والسياحة.

6– **لجنة الأسكان والمنشآت الأساسية والتهيئة العمرانية** : المسائل المتعلقة بالأسكان والبناء والتعميروالأشغال العموميةوالتهيئة العمرانية والنقل والمواصلات السلكية واللاسلكية.

7- **لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا والشبيبة والرياضة** : المسائل المتعلقة بالشبيبة والرياضة والتربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي والتكنولوجيا.

8- **لجنة الثقافة والاعلام والتبليغ** : المسائل المتعلقة بالثقافة ورعاية التراث الثقافي وحمايته والاعلام والاتصال.

9- **لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية** : القواعد العامة المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي والصحة والسكان ورعاية الطفولة والمسنين والمعوقين واعادة ادماج المعوقين والقواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وذوي الحقوق.

10- **لجنة الدفاع الوطني** : المسائل المتعلقة بالدفاع الوطني ويدعوها رئيسها للاجتماع بالمبادرة من رئيس المجلس الشعبي الوطني.

ب - مكاتب اللجان : يستدعى رئيس المجلس اللجان الدائمة بمجرد تشكيلها لتنتخب مكاتبهاحسب كل فئة من الوظائف التي تتألف منها وهي، بالاضافة الى الرئيس نائب رئيس ، ومقرر.

ج - استدعاء اللجان : يتم استدعاء اللجان الدائمة اثناء الدورة من قبل رؤسائها. وفيما بين الدورات يستدعى اللجان رئيس المجلس حسب جدول أعمال كل لجنة. كما يستدعى رئيس المجلس اللجان عندما تطلب الحكومة ذلك.

ثانيا – لجان التنسيق :

بناء على مبادرة رئيسي لجنتين أو رؤساء لجان، يستطيع مكتب المجلس ان يقرر انشاء لجان تنسيق مؤقتة من أجل النظر في المسائل التي يعود اختصاصها للجان المختلفة، وتنتدب اللجان الدائمة لهذه اللجان الموقتة، عددا من الأعضاء يختلف حسب طبيعة المسائل المعروضة للدراسة، وذلك عملا بالمادة 61 من اللائحة.

ثالثا – اللجان الخاصة :

يمكن المجلس أن يقرر من أجل موضوع معين تأسيس لجنة خاصة منظمة حسب الاجراءات المقررة لانتخاب اللجان الدائمة. ويكون تنظيم هذه اللجنة المؤقتة وسيرها وتشكيلها مماثلا لتنظيم وسير وتشكيل اللجان الدائمة وذلك عملا بالمادة 62 من اللائحة.

المبحث الثاني – سيرالمجلس :

حددت المادة 112 من الدستور والمواد من 32 الى 37 من قانون تنظيم المجلس وسيره، النظام القانوني لدورات المجلس الشعبي الوطني وجدول أعماله.

المطلب 1 – الدورات :

يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة كما يمكنه أن يجتمع في دورة أو أكثر غير عادية (أو طارئة).

1 – الدورات العادية :

يجتمع المجلس في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة أقصاها ثلاثة أشهر. تسمى الأولى بدورة الربيع وتبدئ في ثاني يوم عمل من الأسبوع الأول من شهر أبريل.

وتسمى الثانية بدورة الخريف وتبدئ في ثاني يوم عمل من الأسبوع الأول من شهر أكتوبر، وهي أهم دورة وأشقها لأنها تتناول دراسة مشاريع قانون المالية وقانون ضبط الميزانية للسنة المالية المعنية والتصويت عليها (غير أن قوانين ضبط الميزانية تتسم بالتأخر الفادح في إيداعها لدى مكتب المجلس رغم إلحاح المشرع).

يحدد رئيس المجلس تاريخ افتتاح كل دورة ويعلن اختتامها.

2 – الدورات غير العادية أو الطارئة:

يمكن أن يجتمع المجلس في دورة غيرعادية عند الضرورة بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس أو بطلب من رئيس الحكومة.

– يكون استدعاء المجلس بمبادرة رئيس الجمهورية الذي يحدد تاريخ الدورة لأنه يستدعي أعضاء المجلس أي يجمعهم في يوم ومكان محددين مسبقا،

– كما يكون اجتماع المجلس بطلب من ثلثي أعضاء المجلس، يقدم

الطلب الى رئيس المجلس الذي يحدد تاريخ الدورة الطارئة،

- وكذلك الأمر بالنسبة لرئيس الحكومة الذي يطلب من رئيس المجلس تنظيم دورة طارئة، يعود الى رئيس المجلس تحديد التاريخ لذلك.

لاتدرس خلال الدورة غير العادية الا المسائل المدرجة في جدول الأعمال والتي استدعي المجلس من اجلها ولايضاف أي موضوع من قبل النواب أو الحكومة خلال الدورة غيرالعادية التي تختتم مباشرة بمجرد انتهاء جدول الأعمال.

المطلب 2 - جدول الأعمال :

يعد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال جلسات كل دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان والحكومة.

يبلغ قبل بداية كل دورة 15 يوما على الأقل الى النواب والحكومة.

يرسل الى أعضاء الحكومة بواسطة الأمانة العامة للحكومة في شكل برق.

المطلب 3 - الجلسات والمناقشات :

يحدد مكتب المجلس تنظيم الجلسات وسيرالمناقشات ومدة كل مناقشة بتوزيع وقت الكلام والوقت الذي يتم فيه التصويت.

تكون الجلسات علنية لكنه يجوز أن يعقد المجلس جلسات مغلقة بطلب

من رئيسه أو بطلب من أغلبية أعضائه الحاضرين أو بطلب من الحكومة.

أ – إفتتاح الجلسة :

يفتتح رئيس المجلس الجلسة ويديرالمناقشات ويفرض احترام النظام ويحافظ عليه . وعند غياب الرئيس يخلفه نواب الرئيس .

1 – أخذ الكلمة :

يعود تنظيم أخذ الكلمة الى مقتضيات ثلاثة تتلخص في الانصاف بين النواب والتنظيم العقلاني للمناقشات ومعارضة التجاوزات الرامية الى عرقلة العمل البرلماني.

عدا أعضاء الحكومة ومكاتب اللجان (الرئيس ونائب الرئيس والمقرر) الذين يمكنهم أخذ الكلمة بطلبهم، لايجوز للنواب أخذ الكلمة إلا بشرط طلبها من الرئيس وبعد اذنه وعليهم احترام الوقت المحدد لهم في جميع المناقشات.

يسجل النائب الذي يرغب في أخذ الكلمة اسمه لدى المكتب. تجري التدخلات حسب ترتيب التسجيل في قائمة المتكلمين، وللنائب الحق في التعقيب على رد ممثل الحكومة ومقرر اللجنة.

إذا حاد المتكلم عن موضوع المناقشة يذكره الرئيس بذلك فإذا لم

يمتثل لهذا التذكيرأو إذا أخذ الكلمة بدون إذن أو أراد أن يواصل كلامه بعد أن يطلب منه اختتامه أو قرأ خطابا، فللرئيس أن يسحب منه الكلمة مع الغاء تدخل هذا المتكلهم من المحضر.

2 - التذكير بالنظام :

تحظى الطلبات المتعلقة بسيرالجلسة وطلبات التذكير بالنظام الداخلي، بالاسبقية على المسألة الرئيسية، تقدم هذه الطلبات بعد انتهاء المتدخل من كلامه.

3 -العمل الشخصي :

إذا اعتبرأحد النواب أنه مقصود شخصيا وطلب الكلمة ليمارس حقه في الحوارتعطى له الكلمة في نهاية الجلسة ولمدة لاتتجاوز عشر دقائق.

ولذلك يمنع كل استجواب موجه من نائب إلى آخر وكل تظاهره أومقاطعه أوتهجم يخل بجدول الأعمال.

ب - رفع الجلسة وايقافها:

يمكن رئيس المجلس أو مستخلفة أن يوقف الجلسة أويرفعها في كل وقت .

سخرت أجهزة المجلس الشعبي الوطني وهياكله الادارية والتقنية للقيام بوظيفته الأساسية المتمثلة في اقرار القانون.

الفصل الثاني
اقــرار القــوانيــن

يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني الى اللجان الدائمة كل المشاريع أو الاقتراحات المودعة لدى المكتب والخاضعة لاختصاصها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها ومن بينها عرض الأسباب.

تقوم اللجان الدائمة بدراسة المشاريع وتعد عقبها تقارير تعرضها على مكتب المجلس الذي يقدمها بدوره لمناقشة النواب وتصويتهم في جلسات عامة.

المبحث الأول – عمل اللجان الدائمة :

تجتمع اللجان الدائمة أثناء الدورات، بانتظام ولايمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس إلا لغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس، قصد دراسة مستعجلة.

لاتصح مداولات اللجان إلا بحضور أغلبية أعضائها ويعتبر الحضور فيها إجباريا ولاتقبل أية إنابة أو تعويض. وإذا تغيب أحد أعضاء اللجان ست (6) مرات في نفس السنة بدون عذر مقبول، فإنه يفقد عضويته في اللجنة ويستخلف عن طريق الاقتراع السري.

تتميز أعمال اللجان الدائمة المخطرة في موضوع مشاريع القوانين واقتراحاتها بسلطة تقديرية واسعة في مجال دراسة النصوص واقرارها وقبول التعديلات أو رفضها.

المطلب 1 – العمل التقديري للجان المخطرة في الموضوع :

لاعضاء الحكومة حق الحضور في اللجان ويستمع اليهم إن طلبوا ذلك . ويمكن اللجان أن تستمع أعضاء الحكومة بعد استدعائهم بواسطة رئيس المجلس الذي يبلغ الأمين العام للحكومة بالموضوع.

كما يمكن اللجان استدعاء أي شخص مختص وذا خبرة للاستعانة به في تسيير مهامها.

ويمكن كذلك اللجان استدعاء في جلساتها مندوب أو أكثر عن أصحاب الاقتراح أو التعديل للاستماع اليهم.

يمكن رئيس الحكومة سحب مشاريعه في أي وقت من مراحل الاجراء، وذلك قبل اقرارها نهائيا. وكذلك الأمر بالنسبة لأصحاب اقتراح القانون أولأحدهم أو للبعض منهم وفي هذه الحالة، إذا انخفض عدد اصحاب الاقتراح الى أقل من 20 نائبا، وهو النصاب الادنى المطلوب، يسحب اقتراح القانون تلقائيا.

تبقى اللجنة الدائمة المخطرة في الموضوع، مختصة بالنظر في مضمون

النص وتحريره واعداد تقرير بشأنه والقيام بمهمتها خلال المناقشات في الجلسات العامة إلى غاية إقراره نهائيا.

غير أنه يمكن مكتب المجلس أن يقرر إحالة المشروع على لجنة خاصة، حسب الشروط المحددة في لائحة النظام الداخلي، أو عرض المشروع على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه، إذا رأت اللجنة المخطرة اصلا في الموضوع ضرورة ذلك ، كما يمكن اللجنة المخطرة طلب تعيين مندوبين عن لجنة أو عدة لجان، للمشاركة في أعمالها.

وعكس ذلك، يمكن لجنة دائمة غير مخطرة في الموضوع أن تطلب من مكتب المجلس عرض المشروع عليها إذا رأت أنه يمس باختصاصها.

في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر، يقوم رئيس المجلس بتسوية المسألة محل النزاع، بعد مناقشة يستمع فيها، لممثل الحكومة أو صاحب الاقتراح ورؤساء اللجان المعينة، ويقرر، بعد ذلك رئيس المجلس انشاء لجنة تنسيق مؤقتة أو لجنة خاصة مؤقتة حسب الحالة وعند الاقتضاء.

خلال الجلسات، تقر اللجان التي تم اخطارها في موضوع مشروع قانون أو اقتراح قانون، إما المصادقة على النص أو رفضه أو تأجيله أو إدخال تعديلات عليه أو الغاء أحكام منه.

أما بالنسبة لمشاريع القوانين التي تتضمن الموافقة على معاهدات دولية،

تقر اللجنة إما المصادقة عليها أو رفضها أو تأجيلها ولايمكنها تعديلها بأي حال من الأحوال.

تحرر اللجان المخطرة في الموضوع عقب الجلسات تقارير تمهيدية مفصلة ترسل الى الأمانة العامة للحكومة كي تبلغ بدورها أعضاء الحكومة وتوزع على نواب المجلس.

تحال تعديلات الحكومة وأعضاء المجلس أمام اللجان المخطرة في الموضوع التي تقر المصادقة عليها أو رفضها أو ادخال تعديلات جديدة عليها وتحرر عقب ذلك تقارير تكميلية مفصلة تتضمن موقف أعضاء اللجان من كل مادة من المشاريع أو الاقتراحات ومن التعديلات المقدمة.

ترسل التقارير التكميلية الى أعضاء الحكومة بواسطة الأمانة العامة للحكومة وتوزع على أعضاء المجلس.

المطلب 2 – التعديلات :

يحق لكل من الحكومة واللجان المخطرة في الموضوع واللجان المخطرة للأدلاء بآرائها وكذلك النواب، تقديم تعديلات على النصوص تودع لدى مكتب المجلس ولاتقبل سوى التعديلات المقدمة كتابة ومعللة ومسببة بإيجاز وموقع عليها.

يبلغ مكتب المجلس التعديلات الى اللجان المخطرة في الموضوع بعد

دراسة امكانية قبولها طبقا للدستور، لاسيما المادة 114 منه، وللشروط الآتية :

1- لايقبل التعديل إلا إذا تعلق بمادة واحدة،

2- تقدم المشاريع المضادة في شكل تعديلات، مادة تلو الأخرى للنص قيد الدراسة،

3- لايقبل التعديل إلا إذا انطبق فعلا على النص المعني بالمناقشة،

4- إذا تعلق الأمر بمواد اضافية تقبل التعديلات إذا اقترحت في إطار مشروع قانون أو اقتراح قانون،

5- لايقبل تعديل مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات الدولية.

تقدم التعديلات على النصوص موضوع المناقشات والتي أعدت اللجان بشأنها تقارير في ظرف خمسة أيام للعمل الموالية لتوزيع التقارير(1) وذلك إذا كان المجلس عاقدا دورته، وتقدم في ظرف ثلاثة اسابيع من تاريخ استلام التقارير فيما بين الدورتين.

يجوز للحكومة وأصحاب إقتراح القانون إيداع تعديلاتهم في أي وقت.

وبصفة مبدئية، تدرس اللجان المخطرة في الموضوع كل التعديلات

1- تضمن النص العربي، في المادة 64 من قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، خطأ ماديا عند استعمال كلمة التوقيع بدلا من التوزيع الذي ينطبق في هذه الحالة لأن التعديلات لا تقدم إلا بعد اطلاع النواب على التقارير أي بعد توزيعها.

أما النص المترجم إلى الفرنسية صحيح ومطابق للنص الفرنسي المنقول عليه حرفيا.

المودعة لديها في الآجال المحددة قانونا، قبل تسجيلها في جدول أعمال الجلسات العامة.

إذا لم تعد لجنة مخطرة في موضوع مشروع قانون أو اقتراح قانون، تقريرها في ظرف شهرين، يمكن رئيس الحكومة أن يقترح على المجلس إدراج النص في جدول أعماله.

وإذا قدمت اللجنة المخطرة في الموضوع تقريرا برفضه أو لم تقدم في شأنه تقريرا في أجل أقصاه شهرين ، على مكتب المجلس عرضه مباشرة على الجلسات العامة.

بعد اعداد التقارير وتوزيعها على أعضاء الحكومة والنواب، يمكن إدراج مشروع القانون أو إقتراحه في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وإجراء التصويت عليه.

المبحث الثاني - إجراء التصويت :

يتطلب التصويت في الجلسات العامة حضور أغلبية النواب وإن تعذر ذلك يؤجل التصويت إلى اليوم الموالي ويكون حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين.

يكون التصويت شخصيا وعلنيا، بإستثناء التصويت على الأشخاص ويثبت بأغلبية الأصوات المعبر عنها. غير أنه عندما يقتضي الدستور أو القانون الأغلبية المطلقة أو نصابا معينا لاقرار النص، تحسب هذه الأغلبية حسب عدد المقاعد المشغولة فعلا.

في حالة تساوي الأصوات، لاتقر المسألة المعروضة للتصويت وتحال إما على اللجنة المختصة لدراسة جديدة وإما على جلسة لاحقة للمجلس.

يمكن رئيس الجلسة اقرار التصويت على نص مقسم مادة تلو الأخرى، وبعد المادة الأخيرة، يجري التصويت على نص القانون بكامله.

تعرض تقارير اللجان في الجلسات العامة لاقرارها أو لرفضها أو لإحالتها لدراسة جديدة وذلك في مناقشة عامة أو في مناقشة محدودة أو بدون مناقشة.

المطلب 1 - التصويت مع المناقشة العامة:

يحدد رئيس الجلسة مدة المنا قشة في إطار الجلسات المذكورة في جدول الأعمال ويسجل المتكلمين وينظم تسلسل المناقشة.

تبدأ المناقشة العامة بالاستماع الى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح، وبتقديم مقرر اللجنة المخطرة في الموضوع تقريرها وعند الاقتضاء تقرير اللجنة المخطرة للإدلاء برأيها.

بعد ذلك تعطى الكلمة الى النواب المسجلين في سجل المتكلمين.

يمكن رئيس الجلسة العامة، أثناء المناقشة أن يقرر احالة مادة أو مواد، من النص قيد المناقشة، على اللجنة المختصة ويحدد الشروط التي يجب أن تتواصل فيها المناقشة.

المطلب 2 – التصويت مع المناقشة المحدودة :

بعد استشارة رؤساء اللجان المخطرة في الموضوع، يقرر رئيس المجلس اجراء مناقشة محدودة قبل اجراء التصويت.

تجري المناقشة المحدودة حسب الشروط الآتية:

1- يمكن أصحاب التعديلات التي ناقشتها اللجنة، أن يتكلموا لمدة عشر (10) دقائق عن كل تعديل،

2- يمكن كذلك أن يتكلم بنفس المدة عن كل تعديل ، ممثل الحكومة ورؤساء اللجان المخطرة في الموضوع ومقرريها،

3- تجري المناقشة المحدودة حسب الاولوية المطلوبة وهي : مندوب أصحاب التعديل ثم مقرر اللجنة المختصة ثم ممثل الحكومة.

4- بعد استماع كافة المتكملين، يعرض الرئيس التعديلات المقترحة والمواد ومجموع مشروع النص، للتصويت.

المطلب 3 – التصويت بدون مناقشة :

يمكن الحكومة أو للجنة المخطرة في الموضوع طلب التصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو اقتراح قانون.

يقدم الطلب إلى رئيس المجلس الذي يعرضه على المكتب الموسع أي على اجتماع رؤساء اللجان، للموفقة، وإذا تقرر ذلك يسجله الرئيس في مقدمة جدول الأعمال.

الفصل الثالث

اصــدار الـقــوانـيــن

ورد في المادة 117 من الدستور : <<يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما، إبتداء من تاريخ تسلمه إياه>>.

وفي المادة 118 منه : << يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، ويكون هذ الطلب خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لايتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني>>.

ورد مثل هذه الأحكام في كل الدساتير الجزائرية، كما هو معمول بها في أغلب الدساتير الأجنبية :

1- **دستور** 1963: المادة 49 <<يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها.

يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لاحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويوقع مراسيم التطبيق. ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشر عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال>>.

المادة 50 :<<يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لاصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية ولايمكن رفض طلبه هذا>>.

2 – **دستور** 1976 : المادة 154 : <<يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين يوما إبتداء من تاريخ تسليمها له>>.

يتطلب ضرورة التفرقة بين المادة 117 والمادة 118 من الدستور، أي بين إجراء الاصدار والإجراء الاستثنائي الخاص بالمداولة الثانية.

المبحث الأول : الاصدار العادي

يمثل الاصدار امتيازا يتمتع به رئيس السلطة التنفيذية أو رئيس الدولة كالملك أو الأمبراطور أو رئيس الجمهورية.

في الحالات الاستثنائية يعود الاصدار الى القائم المؤقت بالسلطة التنفيذية كرئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الثورة خلال **1965-1976** ورئيس المجلس الأعلى للدولة خلال الفترة من 1992- 1993.

يختلف هذا الامتياز عن التصديق الذي تقوم به الانظمة الملكية إذ أن كل الدساتير الجزائرية تؤكد على أنه لايمكن رئيس الجمهورية القيام بالاصدار إلا إذا تحقق من أن اقرار القانون كان مطابقا للأشكال الدستورية وهو اختصاص مقيد، خلافا "للتصديق" الذي يبقى اختصاصا تقديريا.

يتجسد هذا الاختصاص المقيد في لزوم رئيس الدولة بإصدار القوانين في أجل محدد دستوريا، كان في أول دستور لسنة 1963، عشرة أيام مع امكان تخفيض هذا الأجل عند طلب المجلس الوطني الاستعجال. واصبح بثلاثين يوما في دستوري 1976 و 1989 ومما يؤكد هذا الاختصاص المقيد كذلك ماورد في المادة 51 من دستور 1963 التي بمقتضاها : «إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى اصدارها». اقتبست هذه المادة من دستوري ابريل وأكتوبر 1946 الفرنسيين .

تختلف التجارب الأجنبية فيما بينها ، تحافظ بريطانيا العظمى على اجراء الاصدار بالتصديق الملكي، وتجهل الولايات المتحدة الأمريكية الاصدار ولاتعمل إلا بالرفض الرئاسي Droit de Veto طبقا للفقرة 7 من المادة الأولى من دستور 17 سبتمبر سنة 1787، أما فرنسا والجزائر وتونس والمغرب فهي لاتختلف في مفهوم الاصدار.

وفي كل الحالات، يتطلب تدخل جهاز يختلف على السلطة التشريعية لاثبات وجود القانون وسلامته بالنظر الى الاجراءات الدستورية.

أ - الفرق بين الاصدار والنشر:

ورد في المادة 4 - الفقرة الأولى من القانون المدني الجزائري بالعربية « تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إبتداء من

يوم نشرها في الجريدة الرسمية››.

ورد مقابلها باللغة الفرنسية كما يلي:

"Les lois **Promulguées** sont exécutoires sur le territoire de la République algérienne démocratique et populaire, à partir de leur publication au journal officiel :"

يلاحظ هنا خلط المشرع الجزائري بين الاصدار من جهة والنشر من جهة أخرى، يعود ذلك إلى عدم التفرقة بينهما الى غاية تاريخ 13 غشت سنة 1967، لا في فرنسا ولا في الجزائر، لان التشريع الجزائري لم يرالنور فعليا الى بعد الغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1962 المتضمن تمديد مفعول التشريع النافذ لغاية 31 ديسمبر سنة 1962 باستثناء الأحكام المخالفة للسيادة الوطنية، بالمرسوم رقم 73- 147 المؤرخ في 11 رجب عام 1393 الموافق 10 غشت سنة 1973 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية للتشريع، وبذلك فإن كل التشريع الفرنسي من سنة 1830 الى غاية 5 يوليو سنة 1962 يعتبر بمثابة تشريع جزائري ماعدا ما يخالف السيادة الوطنية.

وبما أن الغرفة الجنائية للنقض الفرنسية فسرت أحكام المرسوم المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 1870 التي بمقتضاها يترتب عن عملية اصدار القوانين والمراسيم، نشرها في الجريدة الرسمية، فسرت الاصدار بعملية النشر- قرار 6 فبراير سنة 1874، D، 174، 185، استمر هذا اللبس ساريا بتناقضاته في فرنسا وبالاحرى في الجزائر لمدة قرن من الزمن إلى أن تدخل مجلس الدولة

الفرنسي لرفعه وتحديد التفرقة بين الاصدار والنشر.

ب - قرار مجلس الدولة الفرنسي :

بمناسبة طعن ، بتجاوز السلطة، في قرارات وزارية تتعلق بالتهيئة العمرانية اتخذت إثر زلزال عنيف بناحية Arette les pyrénées atlantiques وكانت مخالفة لأحكام قانون التوجيه العقاري المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1967، حيث فسر الاصدار بالعمل الذي بمقتضاه يثبت رئيس الدولة وجود القانون ويعطي الأمر الى السلطات العمومية بمراعاته والعمل على اتباعه، لا يحتوى هذا العمل على أي تاريخ سوى تاريخ توقيعه رغم أن آثاره، كآثار القانون نفسه، لاتصبح سارية المفعول الا بعد نشر القانون حسب الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات، لاسيما المرسوم المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 1870(1).

يطابق هذا الاعتبار المبدئي الفقه السائد منذ زمن والذي يفرق بين الاصدار الذي يجعل القانون قابلا للتنفيذ، والنشر الذي يجعله قابلا للمعارضة من قبل المواطنين، مما ينجر عن هذا التمييز كون امكانية تنفيذ القانون قبل نشره إذا كان ذلك لايمس بحقوق المواطن.

1- Ass. 8 Février 1974, commune de Montory et autres, Rec. P.93 avec les conclusions du commissaire du Gouvernement Rougevin-Baville à la R.D.P de 1974, P. 1511, une note de MM. Franc et Boyon à l'A.J.D.A. de 1974, P. 192 et une note de M. Liet-Veaux au J.C.P. 1974 II 17703.

يعود الفضل في قرارمجلس الدولة الذي استخلص أهم جانب من الاصدار والذي حدده الفقهاء مثل Carre de Malberg et Laferriere في قولهم: ‹‹بإمضاء مرسوم الأصدار، يتأكد الرئيس ويثبت ويشهد على وجود قانون صادق عليه البرلمان حسب الشروط المحددة في الدستور››(1).

يبقى إجراء الاصدار عملا من أعمال السيادة لاينظر فيه القاضي الاداري لأنه يتعلق بعلاقات السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ولذلك لايمكن الطعن فيه أمام المحكمة العليا (انظر أعمال السيادة موضوع الفصل التمهيدي).

تشمل عملية الاصدار كل النصوص التشريعية التى صادق عليها البرلمان وتعني كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية.

المطلب 1 – عمل رئيس المجلس الشعبي الوطني :

بموجب المادة 75 من قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره: ‹‹يسلم رئيس المجلس الشعبي الوطني الى رئيس الجمهورية فورا، مشاريع وإقتراحات القوانين التي أقرها المجلس الشعبي الوطني لإصدارها :

عمليا يبلغ الأمين العام للمجلس الشعبي الوطني نصوص القوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني الى الامين العام للحكومة مقابل وصل

1- J.Laferrière, De l'autenticité du texte des lois publiées au J.O. RDP, 1949, p. 113.

استلام يحمل التاريخ الذي يمثل نقطة انطلاق أجل الاصدار المحدد دستوريا بثلاثين يوما.

المطلب 2 – عمل رئيس الجمهورية :

يرسل الأمين العام للحكومة إلى الأمين العام للمجلس الشعبي الوطني رسالة تثبت تاريخ وصول النص التشريعي، كما يبلغ الأمين العام لرئاسة الجمهورية ومدير ديوان رئيس الحكومة وكل الوزراء بنسخة من النصوص المصادق عليها.

يحول الأمين العام للحكومة هذه النصوص إلى المديرين التابعين له والمختصين بالقطاعات المعنية بمضمون هذه النصوص لدراستها ثم يحولها الى مصلحة الجريدة الرسمية لكتابتها على الورق الرسمي (يذكر هنا أن المجلس الشعبي الوطني يمتلك تجهيزات مطبعية عصرية تسمح بإعدادالنصوص المقرة وطبعها في شكل يسمح تقديمها مباشرة الى التوقيع وهذا منذ سنة 1990).

يقدم الأمين العام للحكومة القانون الى رئيس الجمهورية لاصداره، بالتوقيع عليه، ثم يحوله الى مصلحة الجريدة الرسمية قصد نشره.

المبحث الثاني - المداولة الثانية :

المطلب 1 – الشروط :

بعد الاطلاع على القانون الذي صادق عليه نواب المجلس الشعبي

الوطني يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني اجراء مداولة ثانية فيه، ويكون هذا الطلب خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، أي خلال المدة المخولة له لاصداره، وذلك عملا بالمادة 118 من الدستور.

عندما يقدم مثل هذا الطلب، يخبر رئيس المجلس الشعبي الوطني النواب بذلك ويعرض الطلب على اللجنة المختصة وفقا للمادة 102 من قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

لايتم في هذه الحالة اقرار القانون الا باغلبية ثلثي النواب (2/3) كما يقوم الأمين العام للحكومة بتنفيذ الاجراءات.

المطلب 2 – النتائج :

إذا بلغ التصويت نصاب ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني يعتبر القانون مصادقا عليه، أما إذا لم يحصل على هذا النصاب يمكن للحكومة سحبه نهائيا أو تعديل المشروع لطرحه مرة ثانية على مكتب المجلس الشعبي الوطني.

المبحث الثالث - اخطارالمجلس الدستوري :

أهل رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني دون سواهما بإخطار المجلس الدستوري للفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات وفي مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وذلك

بموجب المادتين 155 و 156 من الدستور.

يخطر المجلس الدستوري برسالة توجه الى رئيسه ويحدد فيها موضوع الإخطار بدقة، مرفوقة بالنص المعني.

أصدر المجلس الدستوري أربعة قرارات وثلاثة آراء من بينها ستة خلال السنة الأولى من إنشائه أي سنة 1989 والقرار الاخير في أكتوبرسنة 1991 وكان يتعلق بقانون الانتخابات وحق التصويت بوكالة (المقطع 2 من أحكام المادة 54) ولم ينظر في أي نص تنظيمي رغم عدد القوانين والمراسيم المتخذة من سنة 1989 الى غاية 1991 .

النصوص / السنة	القوانين	المراسيم التنظيمية	الاتفاقيات الدولية	المجموع
1989	28	231	17	276
1990	37	401	18	456
1991	32	535	37	604

المرجع -الجرائد الرسمية للسنوات المعنية.

يعود هذا العدد الضئيل للآراء والقرارات المتخذة إلى حصر سلطة الأخطار في رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني وحدهما. كان

بإمكان المؤسس الجزائري الاستفادة من التجربة الفرنسية أو النمساوية حيث بالنسبة لفرنسا من سنة 1958 الى غاية 1974 لم يخطر المجلس الدستوري الفرنسي سوى تسع (9) مرات بسبب حصر سلطة الاخطار في رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ - ومع توسيع حق الاخطار الى كل من رئيس الحكومة أو 60 نائبا أو 60 شيخا في سنة 1974 ارتفع العدد الى أكثر من 130 من سنة 1974 الى سنة 1988.

مما يجدر الاشارة اليه كون المشروع التمهيدي لأرضية الوفاق الوطني وسع سلطة الاخطار لتشمل بالاضافة الى رئيس الدولة ورئيس المجلس، رئيس الحكومة ونصف أعضاء المجلس الانتقالي وذلك في مادته 52.

كان من المستحسن أن يضاف كذلك رئيس المحكمة العليا ضمن السلطات المؤهلة بحق الاخطار للاحتفاض بمبدإ فصل السلطات والتوازن فيما بينها كما هو جار في عدة دول مثل النمسا منذ سنة 1920 وايطاليا منذ سنة 1947 وألمانيا منذ سنة 1949 وإسبانيا منذ سنة 1978 وكذلك بولونيا ورومانيا منذ سنة 1990.

يمارس المجلس الدستوري هذه الصلاحيات إما بإعطاء رأي إذا أخطر قبل تنفيذ النص وإما بقرار في الحالة العكسية.

المطلب 1 – الأخطار قبل دخول النص حيز التنفيذ:

عندما تحال النصوص الى المجلس الدستوري للبت فيها، قبل أن تصبح قابلة للتنفيذ، أي قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية، يتداولها في جلسة مغلقة ويعطي رأيه في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار.

يعلق قرار الاخطار تاريخ الاصدار المحدد بثلاثين يوما.

تعلل آراء المجلس الدستوري وتصدر باللغة العربية وتبلغ إلى الجهة صاحبة الأخطار وإلى الأمين العام للحكومة قصد نشرها في الجريدة الرسمية حسب المادة 15 من نظام اجراءات عمل المجلس الدستوري الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 83- 143 المؤرخ في 5 محرم عام 1410 الموافق 7 غشت سنة 1989 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه – ج . ر العدد 32 الصادر بتاريخ 7 غشت سنة 1989 – ص 863.

غير أن المادة 15 المحررة باللغة الفرنسية لاتخصص للنشر سوى القرارات خلافا لما جاء في النص العربي وبالتالي لم تنشر الآراء التي أدلى بها المجلس الدستوري في الجريدة الرسمية رغم أن النص العربي يعتبر النص الاصلي.

اتخذ المجلس الدستوري الآراء الآتية منذ إنشائه.

1- رأي رقم 1 - ر ق - م - د - 1989 يتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بناء على إخطار رئيس الجمهورية.

2- رأي رقم 2 - رق - م د - 1989 يتعلق بدستورية القانون المتضمن تأجيل انتخابات. تجديد المجالس الشعبية البلدية بناء على إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني.

3- رأي رقم 3 - رق - م د- 1989 يتعلق بدستورية القانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية بناء على إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني.

المطلب 2 - الأخطار بعد دخول النص حيز التنفيذ

عندما يخطر المجلس الدستوري بنص كان محل إصدار ونشر في الجريدة الرسمية أي نص قابل التنفيذ بمفهوم المادة 4 من القانون المدني، يتداوله في جلسة مغلقة ويصدر قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار.

تعلل قرارات المجلس الدستوري وتصدر باللغة العربية وتبلغ الى صاحب الاخطار والى الأمين العام للحكومة قصد نشرها في الجريدة الرسمية وذلك عملا بالمادة 15 من المرسوم السالف الذكر.

إذا قرر المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري

يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس الدستوري وذلك عملا بالمادة 159 من الدستور.

لاتتم المصادقة على أي معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية إذا رأى المجلس الدستوري عدم دستوريتها.

اتخذ المجلس الدستوري القرارات الآتية منذ إنشائه:

1- قرار رقم 1 - ق - ق - م د - 1989 يتعلق بدستورية القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 المتعلق بالانتخابات . ج ر العدد 32 الصادر بتاريخ 7 غشت سنة 1989. ص 848- بناء على إخطار رئيس الجمهورية - والقرار الصادر ب : - ج ر. العدد 36 الصادر بتاريخ 30 غشت 1989 ص 1049.

2- قرار رقم 2 - ق ق - م د- 1989 يتعلق بدستورية القانون رقم 89- 14 المؤرخ في 8 غشت سنة 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب - ج ر- العدد 33 الصادر بتاريخ 9 غشت سنة 1989، بناء على اخطار رئيس الجمهورية، والقرار الصادر ب : - ج ر العدد 37 بتاريخ 4 سبتمبر سنة 1989 - ص 1058.

3- قرار رقم 3 - ق - ن - د - م د - 1989 المؤرخ في 20 جمادى الأولى عام 1410 الموافق 18 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المصادق عليه في 29 أكتوبر سنة 1989 للدستور

بناء على اخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني - ج ر العدد 54 الصادر بتاريخ 20 ديسمبر 1989 ص . 1492.

4- قرار رقم 4 - ق ق - م.د - 1991 يتعلق بالفقرة 2 من المادة 54 من القانون رقم 91- 17 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991 الذي يعدل القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في7 غشت سنة 1989 والمتضمن قانون الانتخابات - ج ر. العدد 48 الصادر بتاريخ 16 أكتوبر سنة 1991 ص 1866- والقرار نشر في الجريدة الرسمية العدد 53 الصادر بتاريخ 30 أكتوبر سنة 1991 ص 2107، بناء على إخطار رئيس الجمهورية بطلب ملح من رئيس الحكومة.

يبقى النظام القانوني للآراء والقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري غير محدد بدقة (1). هل تتمتع بقوة الشئ المقضي "Res judicata" كالقرارات القضائية أم أن هناك امكانية العود في العمل بأحكام قرر المجلس الدستوري عدم دستوريتها وبعد أي فترة؟

كان من المستحسن أن يميز المؤسس بين المجلس والمحكمة الدستورية كما هو قائم في عدة دول كالمحكمة العليا الدستورية في النمسا التي تتخذ قرارات لها طابع قضائي وكذلك المحكمة الدستورية الاسبانية......الخ ....

1- انظر دراسة عبد القادر بن هني الأمين العام للمجلس الدستوري سابقا، تحت عنوان : «المجلس الدستوري تنظيم واختصاص». كتيب صادر عن المجلس الدستوري سنة 1990 ص 61 .

القسم الثاني : شكل النصوص التشريعية والتنظيمية

رغم أن الاجتهاد القضائي أقر مبدأ حرية الاشكال في تحرير النصوص مؤكدا أن " العبرة بالمضمون وليست بالشكل " تخضع عملية تحرير النصوص التشريعية والتنظيمية إلى استعمالات واشكال شديدة التنظيم والاتباع من الإدارة العمومية والمجلس الشعبي الوطني عند إعدادها. تمثل هذه الاستعمالات مجموع قواعد تتعلق بالشكل (الباب الأول) وتؤثر على كيفية وضع هذه النصوص (الباب الثاني).

الباب الأول : القواعد المتعلقة بالشكل وآثارها

لايهتم القاضي الاداري بالشكل عند النظر في القرارات الادارية المطعون فيها بقدرما يوجه اهتماماته أساسا للمضمون ويراقبه، ولايعتبر الشكل الاتعبيرا عنه. ومن ثم تبلورت قاعدة عامة تبنتها قرارات المحكمة العليا تتمثل في ‹‹ مبدأ حرية أشكال القرار الادارى››. اعتمادا على هذا المبدإ ينبغي مكافحة التمسك المفرط بالشكليات المعقدة واجتنابها (الفصل الأول).

غير أن تسامح الاجتهاد القضائي وعدم تمسكه بالشكليات لايعني

أبدا عدم الاهتمام بالتحضير الجيد للنصوص وتحريرها بأسلوب راق يحترم القواعد اللغوية ومبادئ التحرير من حيث التفكير والتعبير والمناهج، لأن جودة القاعدة القانونية أي سلامة الأسلوب القانوني ود قته ووضوح التعبير وايجازه، تجسد الضمانات الاساسية التى يطلبها المواطن لفهم مضمون النصوص القانونية واحترامها بتطبيقها تطبيقا فعليا وسليما مبتعدا عن كل التأويلات والمنازعات، وتمثل فى آن واحد ضمان فعالية العمل الاداري.

ولذلك تسهر الادارة العمومية، المركزية منها والمحلية، على إنشاء هياكل تتكفل بالتقنين وتيسير الاجراءات، والتكوين الاداري المتخصص في مجال تحرير النصوص القانونية، لأن الممارسة الادارية، أو بالاحرى العرف الاداري، تحدد شروطا صارمة لانشاء النصوص التشريعية والتنظيمية وصناعتها، تشاطرها في ذلك أغلب المجتمعات العصرية. تتمثل هذه الشروط في بيانات تذكر عند الشروع في كتابة النصوص وتؤثر على شرعيتها (الفصل الثاني).

الفصل الأول

مبدأ حرية الأشكال

يلاحظ تفاوت كبير، في مجال إعداد النصوص القانونية، بين العرف الاداري والقاعدة التي أقرها الاجتهاد القضائي.

المبحث الأول - العرف :

اعتادت الادارة العمومية على تقديم القرارات الادارية في شكل مكتوب، غير أن هذه الممارسة ليست قاعدة مطلقة بل تمثل عرفا سائدا في المجتمعات الحديثة.

المطلب 1 - مفهوم العرف.

يتمثل العرف في اعتياد الادارة العمومية على أسلوب معين في دراسة المسائل الادارية ومعالجتها واتخاذ قرارات في شأنها.

انتقل هذا السلوك من مجتمع الى آخر وتداولته الادارات العمومية واعتادته المجتمعات حتى أصبح أمرا لاخيار فيه في الممارسة اليومية. وحينئذ

تكون العرف الاداري(1) الذي هو اعتياد ملزم وقواعده تعتبر من قواعد القانون غير المكتوب تنشئ قواعد قانونية لكنها غير مكتوبة وهو مصدر من مصادر القاعدة القانونية.

كان العرف هو المصدر الوحيد في الانظمة القانونية القديمة ثم أصبح المصدر الرئيسي وكان التشريع استثناء بجانبه، ومع مرور الزمن أصبح العكس هو الصحيح، وغدا العرف مصدرا من الدرجة الثانية.

اعتادت الادارة العمومية اتباع عرفا معينا في ممارسة وظائفها، ومن هنا يبرز ركنان من أركان العرف، يتمثل الأول في الاعتياد والثاني في الشعور بالإلزام.

أ – الاعتياد : وهو مايسمى بالركن المادي للعرف. فهو إطراد الادارة على سلوكات ثلاثة معينة وهي: القدم والثبات والعموم.

1– القدم : Ancienneté

يتعلق القدم بالمدة الزمنية التي تمارس خلالها الادارة سلوكا معينا. ليس هناك حد أدنى يجب أن تبلغه هذه المدة، ويترك الأمر، عند الاقتضاء، لتقدير القاضي الذي يقرر أن مسلكا معينا قد استقر في الادارة وأنه ليس نزعة عابرة.

1– أنظر كلود– س – جورج الابن – تاريخ الفكر الاداري– ترجمة أحمد حمودة مكتبة. الوعي العربي – القاهرة – كتب بالاجليزية سنة 1972– الترجمة بدون تاريخ.

2 – **الثبات** : Constance

ويعني اتباع سلوك معين دون انقطاع وبانتظام . عند الضرورة يقدر القاضي ماإذا توافر الثبات لسلوك معين أم لا.

3 – **العموم** : Unanimité

ويكون المقصود به أن تراعى العادة من مجموع الادارة العمومية مركزية كانت أو اقليمية لكي تكون شاملة. فمثلا حين يعتاد رئيس الجمهورية اصدار مرسوم عفو في مناسبة عيد الثورة، فإن العادة باعتبارها ركنا في العرف تتوافر متى توافرت لها بقية الشروط الأخرى، وحين يخالفها بعد ذلك يعتبر قد خالف قاعدة قانونية.

ب – **الشعور بالالزام** : وهو ما يعرف بالركن المعنوي للعرف ويعني أن تسيير مرافق الادارة واعمالها على العادة لاعتقاد راسخ لدى الموظفين بأنهم ملزمون بذلك وأن عدم سير المرافق العامة بهذه الكيفية ينطوي على مخالفة لقاعدة قانونية.

يتكون هذا الاعتقاد بصفة تدريجية وبشكل غير محسوس ثم يرسخ في سلوك الموظفين وأحساسهم.

يتطور العرف مع تطور المجتمعات وله قدر كبير من المرونة والملاءمة للظروف الاجتماعية والادارية. ويتأقلم مع الواقع المعيش، تزول قواعده التى تخطاها التطور، وتنبت بدلا منها قواعد أخرى تستجيب للجديد من المشاكل.

يلزم العرف علما به أو جهلا ولا يقبل الاحتجاج بجهل أحكامه شأنه شأن القواعد القانونية الأخرى كالتشريع مثلا.

لايكلف ممثل الادارة العمومية بإثبات قيام العرف بل يفترض علم القاضي به لأن العرف غير مكتوب.

المطلب 2 – الشكل المكتوب :

يدل المكتوب، من الباب اللغوي، على كل نص منشإ وضع ليتناول صناعة الكتابة أي ايجاد أفكار وتركيبها والشروع في التعبير عنها ووضع الالفاظ في مواضعها.

اعتادت الادارة على إنشاء النصوص وسنها في شكل مكتوب، رغم ان ليس هناك مايجبرها على اتباع هذا العرف ورغم تنديد المواطن بظاهرة البيروقراطية المتزايدة(1).

يعود ذلك إلى أسباب بسيطة منها:

– منذ زمن طويل كان ولايزال الشكل المكتوب (مذكرة، رسالة، منشور، قرار، برقية برق....) الوسيلة الأكثر ضمانا لتوصيل المعلومات وتبليغها الى المواطن، ولم يغير الهاتف هذه المعطيات إلا فيما يخص

1– البيروقراطية بمعناها السلبي أي التماطل والتباطؤ والتعقيد والتمركز والسر الخ ....

الاتصالات الداخلية في المصالح الادارية من مكتب الى آخر.

- تبرز، في كل الحالات، محاسن الشكل المكتوب في كونه يسهل إثبات ما اتخذ من قرارات عكس القرار الشفوي الذي، رغم صحته القانونية يبقى صعب الاثبات . كما جاء في الحكم والامثال العربية واللاتينية : "إذا كان القلم مقيدا فاللسان مطلق".

وكما قال النبي (صلعم) : " قيدوا العلم بالكتابة". و Verba volent scripta manent

يفهم ضمنيا من العمل الاداري أن كل النصوص التشريعية والتنظيمية تتخذ دائما في شكل مكتوب قابل للاشهار والنشر في الجريدة الرسمية أو للتبليغ بالنسبة للنصوص الفردية لكي تصبح قابلة التنفيذ والمعارضة إذا مست بحقوق المواطن، طبقا للمادة 4 من القانون المدني - تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق دائرة بعد يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة..... "

المطلب 3 - تقنين تحرير النصوص :

اعتادت الادارة العمومية ، عند انتاج النصوص التشريعية والتنظيمية، على العمل بعرف شديد التنظيم والدقة . وبما أن التحرير يدل على كيفيات تحسين وضبط واصلاح الكتابة عند انشائها، تعودت الادارة على الاهتمام

بهذه الكيفيات وقننتها وتداولتها في اعمالها، وأعطت تسمية لكل نوع من نصوصها.

مبدئيا يسمى في الجزائر النص القاعدي " قرارا " قد يكون قرارا وزاريا أو قرارا وزاريا مشتركا أو قرارا ولائيا أو قرارا بلديا.

يتخذ رئيس الجمهورية المرسوم الرئاسي ويتخذ رئيس الحكومة المرسوم التنفيذي ويصوت المجلس الشعبي الوطني على القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية.

لكن هناك بعض القرارات الادارية التي تمثل أصنافا خاصة "كالمداولة" التي تمثل الكيفية العادية للتعبير عن ارادة السلطات الجماعية (مداولات المجلس الشعبي الولائي، مداولات المجلس الشعبي البلدي ... الخ ...)، والمقرارات التي تتخذها الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

تحرر عادة هذه النصوص بشكل مميز اعتادت الادارة احترامه، يحتوي على البيانات الآتية:

- عنوان النص وتاريخه وعند الاقتضاء رقمه،

- التمهيد ويتمثل في ذكر السلطة التي اتخذت النص والسلطة التي اقترحته أو قدمت تقريرا لاتخاذه ، والمقتضيات التي تعتبر القاعدة القانونية والمرجعية لاعتماد النص وكذلك الاستشارات والمداولات.

- الأحكام وتشتمل على مادة أو عدة مواد، عادة ماتتفرع الى فقرات، تتصدر الفكرة الرئيسية الفقرة في غالب الأحيان وقد تتصدر مجموع فقرات تابعة الى مادة. تعد المواد بصفة متلاحقة الأفكار بينها. ويختتم النص بمادة تحدد صيغة التنفيذ والنشر إما في الجريدة الرسمية الوطنية أو المدونات الاقليمية الولائية منها والبلدية،

- توقيع صاحب النص أو المفوض له بذلك ومكان وتاريخ التوقيع.

حددت هذه العناصر بدقة في المنشور رقم 12 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر سنة 1963 عن الأمانة العامة للحكومة والمتعلق بتحرير النصوص التنظيمية.

المبحث الثاني - القاعدة :

تندرج القاعدة المتعلقة بحرية الاشكال من الاجتهاد القضائي الذي يترك للإدارة كل الحرية في تحديد كيفيات التعبير عن إرادة المشرع وظواهرها.

المطلب 1 - تنوع ظواهر التعبير عن الارادة :

لايشترط الاجتهاد القضائي في القرار الاداري أن يكون مكتوبا بل يعتبر سكوت الادارة بمثابة قرار.

يمكن أن يكون القرار "إشاريا أوآليا" كا لأمر الذي تتخذه الشرطة

الادارية عند تنظيم المرور بواسطة اشارة صوتية (ناقوس انذار مثلا) أو ضوئية أو بيانية... الخ . وقد يكون القرار شفويا أو ضمنيا.

لمعرفة أهمية القرارات غيرالمكتوبة يمكن مطالعة التقرير الذي قدمه Le doyen Charles Debbasch في الأيام الدراسية لجمعية Henri Capitant(1)

يفرق الكاتب بين اشكاليتين:

تتعلق الاشكالية الأولى بجمود الادارة أي بإمتناعها عن اتخاذ القرار وتعني الاشكالية الثانية العمل الاداري.

أ- امتناع الادارة عن اتخاذ القرار :

لايطبق بصفة عامة على الادارة مثل "السكوت قبول" أو "السكوت علامة الرضا" الذى جاء به القانون المدني، يعتبر سكوت الادارة مبدئيا رفضا وبصفة استثنائية يمكن أن يعتبر قبولا.

1- يتجلى مبدأ السكوت رفض في أحكام المادة 279 من قانون الاجراءات المدنية المتعلقة بمواعيد الطعن في المجال الاداري التي بمقتضاها <<إن سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الرد على طلب الطعن التدرجي أو الاداري، يعد بمثابة رفض له ...>>.

1- Travaux de l'association Henri Capitant, tome XX, 1968, Dalloz ED. p.263 et suivantes Paris-France.

يدل السكوت عن الرفض ويعبر عنه بالقرار الضمني للرفض (الذي آثاره كآثار القرار الصحيح)، تعتبر مرفوضة كل عريضة لاتجيب عليها الادارة في مدة ثلاثة أشهر.

يمكن رفع الطعن ضد هذا القرار الضمني للرفض أمام المحكمة العليا خلال شهرين من تاريخ هذا الرفض وهو تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عليه في أحكام المادة 279 وذلك عملا بالمادة 280 من قانون الاجراءات المدنية.

2- يهدف السكوت الذي يعتبر قبولا ضمنيا (والذي آثاره كذلك كآثار القرار الصريح) أساسا الى مايلي:

- إما التخفيف من ثقل الوصاية الادارية على مداولات الجماعات المحلية المنتخبة (المادة 53 من القانون رقم 90- 09 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية:<< إذا لم يصدر رد من وزير الداخلية بعد انقضاء الأجل تصبح هذه المداولة نافذة......>> والمادة 43 من القانون رقم 90- 08 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية: <<عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 الى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، تعتبر مصادقا عليها >>).

- وإما التعجيل في اتخاذ القرار حيث يتدخل المشرع لتحديد مهلة لدراسة طلب المواطن وعند سكوت الادارة بعد هذه المهلة يعتبر الطلب مقبولا ضمنيا:

يذكر هنا أن الأمر رقم 75- 67 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 المتعلق برخصة البناء يعتبر في مادته 7 سكوت الادارة عن تسليم رخصة البناء خلال أربعة أشهر بمثابة قبول .

عوض هذا الأمر بموجب القانون رقم 82- 02 المؤرخ في 6 فبراير سنة 1982 المتعلق برخصة البناء والتجزئة والذي بمقتضى المادة 14 منه يعتبر سكوت الادارة على تسليم رخصة البناء،بعد أربعة أشهر ، بمثابة قبول ، غير أن هذا القانون وكذلك الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 13 غشت سنة 1985 الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها والذي يعتبر كذلك في مادته 6 سكوت الادراة قبولا، الغيا بموجب القانون رقم 90- 29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية والتعمير واصبحت رخص البناء تسلم طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 91- 176 المؤرخ في 28 مايو سنة 1991 الذي يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، بمقتضاه أصبحت خاضعة، عند رفض تسليم الترخيص أو عند السكوت الى الرقابة القضائية ولاجراءات المنازعات الادارية. وهكذا عادت الاجراءات الى المبدإ المعمول به والمتمثل في كون " السكوت رفض " وذلك لأسباب عدم احترام المواطنين قواعد البناء والتحايل عند طلب الرخص .أنظر قرار المحكمة العليا في قضية فريق . م . ضد رئيس بلدية بسكرة ووالي بسكرة – قرار بتاريخ 8 يناير سنة 1983– رخصة بناء صمت سلطات البلدية

المختصة بالتسليم خلال المهلة القانونية - قرار ضمني بالقبول ، آثاره نفس آثار القرار الصريح - حيث قررت المحكمة العليا مايلي :<<..... ومن المقرر أن السكوت الذي تلتزم به السلطات البلدية تجاه البت في تسليم رخص البناء يعد قرارا ضمنيا بالقبول، وأن الرخصة الضمنية المستخلصة من سكوت الادارة تنتج نفس الآثار التي تنتجها الرخصة الصريحة ومن ثم فإن القضاء ما يخالف هذه المقتضيات يعد خطأ في تطبيق القانون>>. المجلة القضائية - العدد 4 لسنة 1989 ص . 206.

أنظر كذلك قرار المحكمة العليا في موضوع منح رخصة البناء وعدم مراعاة المهلة القانونية:<<من المقرر قانونا أن دراسة الملف الكامل لطلب رخصة البناء تتم في أربعة أشهر على الأكثر إبتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الادارة المعنية الملف المذكور، وتعطي هذه الادارة لصاحب الطلب وصلا بذلك وتمنح رخصة البناء أو ترفض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه. ومن ثم فإن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد مضي الفترة المحددة قانونا يعد تجاوز السلطة، ومتى كان ذلك استوجب إبطال الرفض . المجلة القضائية العدد 1 لسنة 1992. ص . 153.

ب -العمل الاداري :

عملا بمبدإ حرية الاشكال، فإذا كان السكوت بمثابة قرار، تمثل في عدة حالات القرارات الشفوية (تفويضا شفويا، أو أمرا بواسطة الهاتف، أو

إنهاء مهام كاتب) .عملا إداريا إذا قام بإتخاذ ها موظف أو سلطة إدارية مؤهلة بإتخاذ مثل هذه القرارات ويمكن الطعن فيها أمام المحاكم الادارية قصد البطلان طبقا للمادة 7 من قانون الاجراءات المدنية.

كما اعتبر القاضي الاداري عقدا إداريا أبرم شفويا، عقدا صحيحا وقَبِلَ الطعن فيه.

تطبق القواعد المتعلقة بالشكل وتلك المتعلقة بالاجراء على القرارات الشفوية والاشارية أو الضمنية.

وفي كل الحالات يترك القاضي للسلطة الادارية المعنية بالقضية، كامل الحرية للتعبير عن ارادتها في أسباب وبواعث ودوافع إتخاذ هذا النوع من القرارات مستندا على أهم وثائقها الادارية.

المطلب 2 – الوثائق الادارية لتفسير الارادة :

أدى العمل الاداري المكثف الى تنوع الوثائق الادارية وتكاثرها للتعبير عن ارادة السلطات الادارية.

تعني هذه الوثائق المناشير والتعليمات والارشادات والتقارير والدراسات والمذكرات والمحاضر والرسائل والبرقيات والبرق Telex وبصفة عامة كل ماتنتجه الادارة من عمل فكري له طابع عام ويساهم بقدر كبير في شرح النصوص التشريعية والتنظيمية وتفسيرها وتدقيقها،

وفي حسن سير المؤسسات ونوعية المرفق العام وبالتالي توثر في حياة المواطن.

تتضمن هذه الوثائق ، رغم طابعها العام ، تدابير شبه تنظيمية بل في بعض الأحيان تتخذ تدابير تنظيمية، يفهم منها أنها قاعدة إدارية لها تأثير فعلي وتحظى بالتنفيذ تحت طائلة الجزاءات الادارية، يمكن استثناء الطعن فيها إذا ما مست بحقوق المواطن.

يستند القاضي الاداري على هذه الوثائق الادارية لتفسير إرادة السلطات العمومية عند قبول الطعون في القرارات الشفوية أو الضمنية بل يعتبر بعض الوثائق بمثابة قرارات إدارية حيث اعتبرت المحكمة العليا البرق Telex الصادر عن وزارة التعليم العالي والذي يتضمن تحويل استاذ جامعي من جامعة الجزائر الى جامعة قسنطينة قرارا إداريا كاملا، رغم تنكر الإدارة لذلك، بحجة أن **"العبرة بالمضمون وليست بالشكل"**. وكما جاء في المثل العربي: " العبرة بالمقاصد والمعاني وليست بالألفاظ والمباني".

رغم تسامح الاجتهاد القضائي مع شكل النصوص القانونية، تتفنن الإدارة العمومية فى إعداد نصوصها محددة بذلك العناصر الضرورية التي تتكون منها هذه النصوص وفي تحريرها بأسلوب ذي الطابع الخاص.

الفصل الثاني: آثار القواعد المتعلقة بالشكل

عندما يتطلب اتخاذ قرار في شكل معين أو بعد القيام بإجراءات معينة، لا يتخذ القرار المعاكس (المعدل أو المتمم أو الملغى) إلا بإحترام نفس الاشكال أو بعد نفس الاجراء أي بعد احترام مبدإ توازي الاشكال (المبحث الاول)، غير أن هذا المبدأ يحتوي على بعض الاستثناءات (المبحث الثاني).

المبحث الاول: قاعدة توازي الاشكال (مختصرة)

أكد الاجتهاد القضائي في أكثر من قرار للمحكمة العليا مبدأ احترام الاشكال الالزامية و تسامح مع الاشكال الثنائية (المبحث الاول)، مفرقا بين العيب الجوهري والعيب الطفيف (المبحث الثاني).

المطلب الاول: الاشكال الالزامية والاشكال ~~الثنائية~~:

يسمح النظام القانوني (الدستور والقانون والتنظيم والاجتهاد القضائي....) للادارة اعطاء اشكال معينة في تقديم قراراتها (المطلب 1) بل ويجبرها احترام ذلك في بعض الاحيان (المطلب 2).

1- الاشكال ~~الثنائية~~:

وهي تلك التي يحبذها القانون أو يشجعها دون أن يجبر استعمالها وبالتالي عند خرق الإدارة هذه الاشكال لايعتبر القرار مشيبا بعيب.

2- الاشكال الالزامية:

خلافا عن الاشكال الثنائية، يشترط القانون احترام الاشكال الالزامية تحت طائلة خرق أشكال جوهرية تستوجب ابطال القرار.

ذلك أنه إذا اعتبر المؤسس أو المشرع أو القاضي أن هذه الاشكال جوهرية فهو يعني أن لها معنى ومغزى وهدف وفائدة عمومية يستوجب احترامها.

المطلب الثاني: العيب الجهوي والعيب الطفيف:

عندما تؤكد قاعدة قانونية معينة على احترام شكل جوهري، يمكن الإدارة مخالفتها بأساليب مختلفة منها:
- إهمال شكل جوهري الزامي بمقتضى نص أو اجتهاد قضائي،
- أو رغم ذكر الشكل الجوهري في النص لم تحترم القواعد الضرورية لاتخاذه (حالة ذكرالقيام باستشارة اجبارية دون القيام فعليا بذلك).

يلغى القرار في كلا الحالتين وبمعنى آخر لا يشترط القاضي وجوب احترام الشكل بل وكذلك وجوده الفعلي.

1- يضعف القاضي من دوره في رقابة السلطة الإدارية وفي احترامها للقانون باستعماله "خرق الاشكال الجوهرية للاجراءات"، رغم أن بعض القانونيين يرون أن الفرق بين الشكل الجوهري والشكل الطفيف يهدف إلى تليين قواعد الشكل لصالح الإدارة.

2- بغض النظرعن آراء القانونيين، يسمح الواقع القانوني المعتمد بجزاء خرق الاشكال الجوهرية وعقاب في بعض حالات الاهمال الطفيف لتلك الاشكال الجوهرية، دون جزاءالعيب الطفيف الذي ليس له أهمية بالنسبة لوظائف الشكل والاجراء المطلوبين في النص.

المبحث الثاني: غياب توازي الاشكال والاجراءات

يجبر القاضي احترام شكل معين إذا كان الشكل الزاميا ولم يتدخل المشرع لتغييره في شكله أو في عناصره الاخرى، مثلا: إنهاء مهام رئيس ديوان وزير عين قبل سنة 1990 بمرسوم وتنهى مهامه حاليا بقرار وزاري لأن المشرع تدخل وعدل كيفية تعيين وإنهاء مهام رئيس الديوان في سنة 1990.

ولكي يكون الشكل اجباريا بالتوازي مع شكل قرار ثان، يتطلب أن يكون شكل القرار الاول اجباريا، وتطبق نفس القاعدة على الاجراء.

الباب الثاني : البيانات المذكورة في النصوص التشريعية والتنظيمية

عند الإطلاع على الجريدة الرسمية التي تنشر النصوص التشريعية والتنظيمية في جل الدول العصرية، العربية منها والأجنبية، يستخلص أن هذه النصوص تحتوي على بيانات أساسية تشكل هيكلها بغض النظر عن محتواها. تتمثل هذه البينات في العنوان الكامل (الفصل الأول) والتمهيد (الفصل الثاني) وأحكام النص (الفصل الثالث) وصيغة التنفيد (الفصل الرابع).

الفصل الأول : العنوان الكامل

تحمل النصوص التشريعية والتنظيمية أرقاما لترتيبها (المبحث 1) وتواريخ لتحديد زمنها (المبحث 2) وعناوين لتعريف مضمونها (المبحث3).

المبحث 1 -الترقيم

تحمل المراسيم والقوانين (والأوامر والمراسيم التشريعية)، زيادة عن العنوان أرقاما ترتب بها وتسمى"رقم النص". يحتوي الرقم على قسمين يفصلهما خط:

- يخصص القسم الأول لسنة إتخاذ النص ويكتب بصيغة ملخصة، مثلا :قانون رقم 91.....، يدل رقم 91 على سنة 1991 وهي سنة إتخاذ هذا القانون،

- أما القسم الثاني، يتكون من رقم ترتيبي تسلسلي، حيث ترتب النصوص حسب أنواعها بأرقام تسلسلية خاصة بها.

نموذج من النصوص التشريعية والتنظيمية

العنوان الكامل
- الترقيم - التاريخ - العنوان

التمهيد
- السلطة المختصة بإتخاذ النص - السلطة صاحبة الإقتراح أو التقرير - المقتضيات - الإستشارات

يصدر القانون التالي نصه : يرسم مايلي : يقرر مايلي :

أحكام النص

المادة الأولى :

المادة 2 : العنوان .....

المادة .... الباب ......

المادة :...... الفصل .....

المادة : ....

المادة الأخيرة
صيغة التنفيذ والنشر

مكان التوقيع وتاريخه

التـوقـيـــع

ترقم النصوص، بعد توقيعها، وعند نشرها في الجريدة الرسمية، تقوم مصالح الأمانة العامة للحكومة بهذه العملية وتعد فهرس لهذا الغرض.

المطلب 1- ترقيم المراسيم التنظيمية

ترقم المراسيم الرئاسية والتنفيذية، عند نشرها، بالأرقام المتسلسلة بغض النظر عن صفتها - مثلا :"مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 28 جمادي الثانية عام 1412 الموافق 4 يناير سنة 1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني". ثم :

"مرسوم تنفيذي رقم 92-02 مؤرخ في 28 جمادي الثانية عام 1412 الموافق 4 يناير سنة 1992 يتضمن تأسيس تعويض عن التبعية لأعوان إدارة البريد والمواصلات".

يلاحظ أن الترقيم يتبع الترتيب التسلسلي مهما كان نوع المراسيم رئاسية أم تنفيذية. يحمل المرسوم الأول المتخذ خلال سنة 1992 رقم 92-01، ويحمل المرسوم الثاني المتخذ خلال سنة 1992 رقم 92-02، وهكذا إلى آخر السنة الميلادية أي إلى غاية 31 ديسمبر سنة 1992 والأرقام تتسلسل مع تسلسل المراسيم المتخذة. كان آخر مرسوم اتخذ في سنة 1992 يحمل رقم 92-493 (يتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الفلاحة)، اتخذ إذن خلال سنة 1992، 493 مرسوما تنظيميا.

المطلب 2 – ترقيم النصوص التشريعية

تضم النصوص التشريعية كلا من القوانين والمراسيم التشريعية والأوامر.

1– ترقيم القوانين :

تحمل القوانين، عند نشرها، أرقاما ترتيبية وتسلسلية خاصة بها.

مثلا : كان أول قانون اتخذ في سنة 1991 يحمل رقم 91-01 مؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 8 يناير سنة 1991 ويتعلق بتقاعد أرامل الشهداء.

والقانون الثاني يحمل رقم 91-02 والثالث 91-03 .... إلخ ....

وكان آخر قانون اتخذ خلال سنة 1991 يحمل رقم 91-32 وهو مؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1412 الموافق 21 ديسمبر سنة 1991 ويتعلق باعتماد تاريخ 18 فبراير يوما وطنيا لشهيد ثورة التحرير الوطني.

إتخذ إذن خلال سنة 1991، 32 قانونا.

2– ترقيم المراسيم التشريعية :

بصفة إنتقالية وعملا بتصريح المجلس الدستوري بعد إقتران شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل وشغور رئاسة الجمهورية عن طريق

الإستقالة، إتخذ المجلس الأعلى للأمن عدة تدابير في شكل إعلان مؤرخ في 9 رجب عام 1412 الموافق 14 يناير سنة 1992، يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة -ج ر- العدد 3 الصادر بتاريخ 15 يناير سنة 1992 ص. 80، خول بموجبه هذا الجهاز ممارسة جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية إلى غاية نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن إنتخابات ديسمبر سنة 1988(1).

إتخذ المجلس الأعلى للدولة بدوره أربع مداولات :

- تؤهل الأولى رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء -ج ر- العدد 5 الصادر بتاريخ 22 يناير سنة 1992. ص 125.

- وتتعلق الثانية بالمراسيم ذات الطابع التشريعي -ج ر- العدد 28 الصادر بتاريخ 15 أبريل سنة 1992- ص. 1393، حيث "نظرا إلى الضرورة الحتمية والعاجلة للجوء إلى تدابير ذات طابع تشريعي لضمان إستمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة ونظرا إلى شغور السلطة التشريعية يتخذ

1- مددت مهمة المجلس الأعلى للدولة إلى غاية 31 يناير سنة 1994 كأقصى أجل لتخلفه الهيئة الرئاسية الإنتقالية الجديدة المنبثقة عن ندوة الوفاق الوطني وذلك بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 5 رجب عام 1414 الموافق 19 ديسمبر سنة 1993 -ج ر- العدد 84 بتاريخ 20 ديسمبر سنة 1993.

المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية بموجب مراسيم تشريعية يعطي المجلس الإستشاري الوطني رأيه فيها إذا رجع إليه المجلس الأعلى للدولة وتصدر هذه المراسيم التشريعية عن رئيس المجلس الأعلى للدولة وتنشر في الجريدة الرسمية".

- وتتم الثالثة تشكلية المجلس الأعلى للدولة -ج ر- العدد 5 الصادر بتاريخ 5 يوليو سنة 1992 ص. 1393.

- وتتعلق الرابعة والأخيرة بإنتخاب رئيس المجلس الأعلى للدولة بعد اغتيال أول رئيس له. -المرجع السابق-

مع حلول سنة 1992 تتخذ النصوص التشريعية في شكل مراسيم تشريعية ترقم بنفس الكيفية التي رقمت بها القوانين.

يحمل أول مرسوم تشريعي، رقم 92-01 مؤرخ في 3 محرم عام 1413 الموافق 4 يوليو سنة 1992 ويتعلق باللجنة الوطنية للتحقيق في اغتيال الرئيس بوضياف، رئيس مجلس الأعلى للدولة.

ويحمل المرسوم التشريعي الثاني رقم 92-02 اتخذ بالتاريخ نفسه ويتعلق بتطبيق القانون رقم 91-05 المؤرخ في 16 يناير سنة 1991 والمتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ويحمل آخر مرسوم تشريعي رقم 92-06 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 17 نوفمبر سنة 1992.

3 – ترقيم الاوامر :

مع انتهاء مهمة المجلس الأعلى للدولة، جاء دور المرحلة الانتقالية الثانية بعد نشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية في الجريدة الرسمية -العدد 6 الصادر بتاريخ 31 يناير سنة 1994 التي تستمد مشروعيتها من موافقة القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية على محتواها والمعتمدة من ندوة الوفاق الوطني.

تمتد هذه المرحلة إلى ثلاث سنوات إبتداء من أول فبراير سنة 1994 وتتمثل هيئاتها خلال المرحلة الانتقالية في :

- رئاسة الدولة،
- الحكومة،
- والمجلس الوطني الانتقالي.

يتولى رئيس الدولة ممارسة جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية.

وتتولى الحكومة ممارسة جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لها بالاضافة إلى تسيير المرحلة الانتقاليةوتنفيذ سياسة الدفاع الوطني والسياسة الخارجية كما يتمتع رئيسها بالمبادرة بالأوامر.

يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في

المواد المتعلقة بمجال القانون بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة (1).

نصب رئيس الدولة هذا المجلس بتاريخ 18 مايو سنة 1994 بمقر المجلس الشعبي الوطني.

يشرع رئيس الدولة بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي. ترقم الأوامر بالأسلوب والكيفيات التي تطبق على القوانين والمراسيم التشريعية.

المطلب 3 - الاستثناءات :

تستثنى من الترقيم المراسيم الفردية والقرارات بكل أنواعها.

1 - المراسيم الفردية :

بسبب عددها وأهميتها المحدودة، تستثنى من الترقيم المراسيم المتضمنة تعيين في الوظائف العليا في الدولة بما في ذلك الادارة المركزية والاقليمية.

1- أنظر مواد الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية : 1-2-4-6 من 20 إلى 22-25-42 .

2 – **القرارات :**

تستثنى كذلك من الترقيم كل القرارات الوزارية والمشتركة والولائية والبلدية التنظيمية منها والفردية أو الخاصة.

المبحث 2 – التاريخ :

لا يعتبر ذكر تاريخ إصدار النص شرطا لشرعيته من الناحية الشكلية ولا يؤثر غياب ذكر التاريخ على بطلان النص وذلك نظرا لقرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 30 يونيو سنة 1952 في قضية بَلَنْسِيَقَه R.40 BALANCIAGA (مجموع قرارات مجلس الدولة الخاصة بالمنازعات ومحكمة النزاعات وأحكام المحاكم الإدارية)، حيث أكد مايلي : "لا يعتبر غياب ذكر التاريخ الذي أتخذ فيه القرار كإهمال شكل جوهري من طبيعته أن يشوب إثبات شرعيته".

غير أن الاجتهاد القضائي يفرق بين ذكر التاريخ والاختصاص الزمني للسلطة المؤهلة باتخاذ النص ومكان التوقيع.

المطلب 1 – ذكر التاريخ :

عملا بالعرف الاداري، يذكر التاريخ في عنوان النصوص وفي مقتضياتها وكذلك في مضمون موادها، وذلك حسب التقويم الهجري والتقويم الميلادي الموافق له.

1- ذكر التاريخ في العنوان :

يوضع تاريخ النص لتحديد الزمن الذي أتخذ فيه، تحمل كل النصوص التشريعية والتنظيمية والفردية تاريخا يوضع كاملا دون تلخيص رقمي ومباشرة بعد الترقيم حسب التقويم الهجري متبوعا بالتاريخ الميلادي الذي يوافقه.

مثلا : قانون رقم 90-10 مؤرخ في 19 **رمضان عام** 1410 **الموافق** 14 **أبريل سنة** 1990 يتعلق بالنقد والقرض.

منذ الاستقلال وإلى غاية شهر غشت سنة 1993 لم يذكر سوى التقويم الميلادي بالنسبة للنصوص المحررة باللغة الفرنسية. مثلا : Loi no 90-10 du 14 avril 1990 relative la monnaie et au crèdit وابتداء من تعيين حكومة رضا مالك، بتاريخ 4 سبتمبر سنة 1993، أصبحت النصوص المحررة باللغة الفرنسية تحمل التقويم الهجري والميلادي الموافق مثلها مثل النصوص المحررة باللغة العربية التي تعتبر الأصل وتمثل النصوص المحررة باللغة الفرنسية ترجمة لها.

تقوم الأمانة العامة للحكومة بوضع التاريخ المناسب بعد توقيع المراسيم والقوانين، أما القرارات فهي ترسل إلى الأمانة العامة للحكومة مؤرخة من صاحبها.

2 – ذكر التاريخ في المقتضيات :

عند الاشارة إلى نص في مقتضيات نص قيد الاعداد، يكتب العنوان الكامل بتاريخه الهجري والميلادي الموافق (قبل شهر مايو 1964 كانت تصدر النصوص باللغة الفرنسية وحدها دون ذكر التاريخ الهجري، نشر أول نص باللغة العربية في الجريدة الرسمية –العدد الأول الصادر بتاريخ 29 مايو سنة 1964 الذي يوافق 17 محرم عام 1384، يتعلق هذا النص بالمرسوم رقم 64-147 المؤرخ في 16 محرم عام 1384 الموافق 28 مايو سنة 1964 بشأن تنفيذ القوانين والضوابط والذي بموجبه أصبحت الجريدة الرسمية المنشورة باللغة العربية هي الاصل وتمثل الجريدة الرسمية المحررة باللغة الفرنسية ترجمة لها، مؤقتا.

بهذه المناسبة نظم حفل استقبال على شرف إطارات الأمانة العامة للحكومة تحت إشراف رئيس الجمهورية الأسبق السيد أحمد بن بله وبحضور أعضاء الحكومة والسيد محمد بجاوي الأمين العام للحكومة .

3 – ذكر التاريخ في مواد النص :

عندما يذكر نص يمثل قاعدة قانونية لأحكام أو تدابير قيد الاعداد، يشار إلى درجة النص (قانون أو مرسوم أو قرار أو.....) ورقمه عند الاقتضاء، وتاريخه الميلادي ولايذكر تاريخه الهجري وذلك عملا بالمادة 3 من القانون المدني التي بمقتضاها : "تحسب الآجال بالترقيم الميلادي مالم

ينص القانون على خلاف ذلك".

مثلا : تنص المادة 214 من قانون النقد والقرض على مايلي :
"المادة 214 – تلغى فور دخول هذا القانون حيز التطبيق :

– أحكام المواد من 2 إلى 5 من القانون رقم 88-06 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 والمذكور أعلاه.

يلاحظ أنه لا يشار إلى التاريخ الهجري ولا إلى عنوان هذا القانون لأنه مذكور في المقتضيات بأكمله وعليه تكتب عبارة **"والمذكور أعلاه"** أي أنه مشار إليه في المقتضيات.

4 – كتابة التاريخ بالأرقام العربية :

منذ صدور أول عدد للجريدة الرسمية باللغة العربية وإلى غاية سنة 1970، كان التاريخ يكتب بالأرقام الهندية، رقم أول نص بالأرقام العربية بتاريخ أول رمضان عام 1390 الموافق 31 أكتوبر سنة 1970 ويتعلق بأمر يتضمن إصدار عفو – ج ر – العدد 93 –ص 1374، يعتبر هذا العدد 93 عبارة عن خليط بين الأرقام الهندية والأرقام العربية حيث توجد فيه بعض النصوص مرقمة بهذا والبعض الآخر بذاك إلى غاية آخر سنة 1970.

مع حلول السنة الثامنة من صدور الجريدة الرسمية باللغة العربية أي سنة 1971، استعملت الأرقام العربية كاملة وأصبح العمل بها رسميا بموجب

المرسوم رقم 71-185 المؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1391 الموافق 30 يونيو سنة 1971 والمتضمن ترسيم الأرقام العربية -ج-ر- العدد 55 الصادر بتاريخ 6 يونيو سنة 1971 ص. 921.

5 - الفرق بين التقويم الهجري والتقويم الميلادي

يسمى التقويم الهجري بالعام الهجري ويسمى التقويم الميلادي بالسنة الميلادية وبالتالي يكتب : أول رمضان عام 1414 و11 فبراير سنة 1994. "Anno hegirae"

يبدأ التقويم الهجري من اليوم الأول للسنة القمرية التي هاجر فيها النبي محمد "صلى الله عليه وسلم" من مكة المكرمة إلى المدينة المنورة بتاريخ 16 يوليو سنة 622 ميلادي.

اعتمده لأول مرة في التاريخ الاسلامي الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه (ولد سنة 581 م وتوفي عام 23 هـ/644 م، كان ثاني الخلفاء الراشدين - 3 هـ/634 م، أول من لقب بأمير المؤمنين، خلف أبا بكر الصديق واشتهر بعدله وبالفتوحات الاسلامية، أغتاله أبو لؤلؤة في المسجد في صلاة الصبح وهو إبن 63 سنة)، عملا بالآية الكريمة 5 من السورة 10 يونس : هو الذي جعل الشمس ضياء والقمر نورا، وقدره منازل لتعلموا عدد السنين والحساب ما خلق الله ذلك إلا بالحق يفصل الآيات لقوم

يعلمون. صدق الله العظيم وبالآية الكريمة 35 من سورة التوبة 9 : إن عدة الشهور عند الله إثنا عشر شهرا في كتاب الله يوم خلق السماوات والأرض. صدق الله العظيم.

أما التقويم الميلادي والذي يدعى بالتقويم الغريغوري، نسبة لغريغور Gregoire XIII 13 (1502-1585 - بابا من 1572 إلى وفاته) الذي قام سنة 1582 بإدخال إصلاح عن التقويم اليوليوسي Julien Calendrier (قيصر عام 46 قبل الميلاد) الذي كان متبعا إلى غاية 4 أكتوبر سنة 1582، حيث بعد تاريخ 4 أكتوبر سنة 1582 حل مباشرة يوم 15 أكتوبر سنة 1582 وهو أول يوم من التقويم الغريغوري (1). ترتب على هذا الإصلاح حذف 11 يوما من تاريخ التقويم الميلادي.

يختلف التقويم الهجري عن التقويم الميلادي في عدد أيام السنة، فالعا م الهجري قمري ويتكون من 354 يوما أو 355 يوما حسب الأعوام موزعة على 12 شهرا تحتوي على 29 أو 30 يوما، أما السنة الميلادية فهي شمسية وتحتوي على 365 يوما وكل أربع سنوات تحتوي على 366 يوما (يكون شهر فبراير خلال السنة الكبيسة مؤلفا من 29 يوم).

1- Jacques ATTALI " 1492" Ed. France- loisirs 1992 " jusqu'au 4 octobre 1582, toutes les dates sont celles du calendrier julien, au 4 octobre 1582 succéda le 15 octobre 1582, premier jour du calendrier grégorien".

الشهور القمرية التي تتبع في التقويم الهجري هي : محرم - صفر - ربيع الأول- ربيع الثاني- جمادى الأولى - جمادى الثانية - رجب - شعبان - رمضان - شوال - ذوالقعدة وذو الحجة.

والشهور الميلادية المتبعة في الجريدة الرسمية هي - يناير - فبراير - مارس - أبريل- مايو- يونيو - يوليو - غشت - سبتمبر - أكتوبر - نوفمبر - ديسمبر.

تؤرخ النصوص وتنشر في الجريدة الرسمية بهذين النوعين من تسميات الشهور الهجرية والميلادية ولا تستعمل التسميات العربية الأخرى المتبعة في الدول العربية المشرقية وهي : كانون الثاني : يناير، شباط: فبراير، آذر: مارس، نيسان: أبريل، آيار: مايو، حزيران: يونيو، تموز: يوليو، آب: غشت، أيلول: سبتمبر، تشيرين الأول: أكتوبر، تشيرين الثاني : نوفمبر، كانون الأول : ديسمبر.

المطلب 2 - الإختصاص الزمني للسلطة صاحبة القرار:

يذكر أن عدم ذكر تاريخ إصدار النص لا يؤثر في شرعية الشكلية ولا يؤثر غياب ذكر التاريخ في بطلان النص وذلك نظرا لقرار مجلس الدولة الفرنسي السالف الذكر.

لكن هل يؤثر تاريخ إتخاذ القرار على مشروعيته ؟ مبدئيا تتمتع الإدارة

بسلطة تقديرية واسعة تسمح لها إختيار التاريخ المناسب لإتخاذ القرار. غير أنه لا يمكن أن يكون هذا المبدأ مطلقا حيث أن القانون الوضعي يأخذ في الحسبان التاريخ بكيفيات مختلفة من بينها مدة تعيين السلطة المؤهلة بإتخاذ القرار ومدة إنتخابها (أولا) وكذلك تأثير الظروف (ثانيا).

أولاً- الحدود الزمنية للتعيين :

من الثابت أن السلطة الإدارية لا تقوم بأعمالها بصفة مشروعة إلا خلال المدة الزمنية التي تتراوح بين تعيينها وإنهاء مهامها. عدا هذه المدة تعتبر القرارات المتخذة مشيبة بعدم الإختصاص الزمني وذلك بالنسبة للسلطات المنتخبة أو السلطات المعينة.

1 - السلطات المنتخبة :

تمارس السلطات المنتخبة (رئيس الجمهورية ورئيس البلدية) صلاحياتها واختصاصاتها عند إنتهاء مهام أسلافها بإنتهاء مدة النيابة وليس بعد الإنتخاب أو الإعلان عن النتائج من قبل السلطات المؤهلة.

«.... يعلن المجلس الدستوري نتائج إنتخاب رئيس الجمهورية» وذلك عملا بالمادة 153 من الدستور، تنتهي مدة المهلة الرئاسية والبلدية بعد خمس سنوات أو بعد مانع مثبت أو بعد إعلان الشغور النهائي.

المانع : يثبت المجلس الدستوري المانع بالنسبة لرئيس الجمهورية، بسبب إستقالته أو وفاته أو مرضه المزمن أو خيانته.

أما بالنسبة للبلدية يقرر الوالي المانع واستخلاف الرئيس أو العضو في أجل شهر واحد. يقرر المانع في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء (المواد من 29 إلى 36 من قانون البلدية).

الشغور النهائي : يثبته المجلس الدستوري ويبلغه فورا للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا وذلك بالنسبة لرئيس الجمهورية.

يتولى، في كلا الحالتين مانع أو شغور نهائي، إما رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 45 يوما وإما يضطلع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة في حالة إقتران وفاة رئيس الجمهورية وشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل، أما في حالة شغور رئاسة الجمهورية بسبب الاستقالة والمجلس الشعبي الوطني بسبب حله. فليس هناك ماينص عليه الدستور الجزائري في هذا الباب (طالع بيان المجلس الدستوري عند تطرقه لمثل هذه الوضعية بتاريخ 11 يناير سنة 1992).

بالنسبة للبلديات وعملا بأحكام قانون البلدية وبمقتضى المادة 51 منه :

«يعوض المجلس الشعبي البلدي الرئيس المتوفى، أو المستقيل أو المقصي أو المقال بمنتخب من بين أعضاء قائمته وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48. يجب أن يجري هذا التعويض في مهلة شهر واحد».

وبموجب المادة 52 : «إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانع يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، وفي حالة تعذر ذلك يخلفه عضو من قائمته وفق الكيفيات المحددة في المادة 48».

والمادة 53 : «يجوز لرئيس المجلس أن ينيب عنه في بعض مهامه نائبا أو منتخبا إنتدبه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته».

والمادة 54 : «يعلن الرئيس عن إستقالته أمام المجلس الشعبي البلدي، ويخطر الوالي بذلك فورا».

والمادة 55 : «تسحب ثقة المجلس من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق إقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه».

وبمقتضى المادة 35 من نفس القانون : «لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية».

مع إعلان حالة الطوارىء بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 –ج ر– العدد 1992/10. ص. 284 وبمقتضى المادة 8 منه : "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. وفي هذه الحالة، تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى

الجماعات الاقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الاخيرة عن طريق الانتخاب".

وبهذه الطريقة حل عدد كبير من أهم بلديات الوطن وعوضت المجالس الولائية والبلدية بمندوبيات تنفيذية معينة من قبل الولاة.

2 – السلطات المعينة :

تمارس السلطات المعينة بصفة عادية اختصاصها فور تعيينها، غير أنه يشترط في ذلك أن ينشر قرار التعيين أو مرسومه أو يبلغ إلى أصحابه كما يشترط تنصيب السلطات المعينة فعليا (مع تأدية اليمين في بعض الحالات).

ثانيا – تأثير الظروف :

إذا تغير الظرف الفعلي المسبب في اتخاذ قرار، يمكن طلب الغاء هذا القرار أو طلب تعديله وفي حالة الرفض، الطعن فيه أمام القضاء بتجاوز السلطة خلال شهرين إما من نشر القرار المطعون فيه أو من نشر النص الذي بموجبه وقع تغيير في الظرف الذي أنشأ وضعية قانونية جديدة.

كذلك الامر بالنسبة للتغيير الذي يدخل على قاعدة قانونية قرار، تمنح بموجبه آجال جديدة مدتها شهران، للطعن في تجاوز السلطة ضد القرار

وأخيرا تؤثر الظروف الاقتصادية والاجتماعية في الاختصاص الزمني لصاحب القرار.

المبحث 3 - العنوان :

تحمل النصوص التشريعية والتنظيمية عناوين تدل بصفة مقتصرة على مضمون الموضوع.

يعنون النص نهائيا ولايمكن تغييره ولا تعديله ولا تحريفه عند الإشارة إليه أو عند اتخاذه كمرجع رسمي.

اتفق الاجتهاد القضائي لمجلسي الدولة المصري والفرنسي على اعتبار النص كاشفا لاحكام اقرتها السلطة التي اتخذته، فمثلا المرسوم الرئاسي لا يعين أعضاء الحكومة، إنما السلطة التي اتخذت المرسوم هي التي تقوم بذلك أي رئيس الجمهورية وعليه لا يحرر العنوان بالصيغة الآتية : "مرسوم رئاسي يعين أعضاء الحكومة".

بل يكتب : "مرسوم رئاسي يتضمن تعيين أعضاء الحكومة"، لان المرسوم لا يعين بل يكشف على ذلك، فهو إذن أداة، وكذلك الامر بالنسبة لطبيعة النصوص الاخرى المكونة للهرم التدرجي كالقرارات والقوانين والاوامر والمداولات .... الخ ...

اعتادت الادارة الجزائرية تحرير صيغة العنوان باستعمال أحد الافعال الآتية في صيغة الفعل المضارع : "يتضمن" أو "يتعلق" أو "يحدد" وكذلك "يعدل ويتمم" إذا كان يتعلق بتعديل أو تتميم نص سابق.

ومما تجدر الاشارة إليه هو أن أول نص نشر في الجريدة الرسمية باللغة العربية عنون بالاسلوب الآتي : "مرسوم رقم 64-147 مؤرخ في 16 محرم عام 1384 هـ الموافق 28 مايو سنة 1964 م بشأن تنفيذ القوانين والضوابط" (1) مستعملا كلمة "بشأن"، اقتبست هذه الكلمة من التجربة المغربية وهي في آن واحد ترادف فعلا "يتعلق"، لو كتب هذا العنوان اليوم لكان بالاسلوب المتداول حاليا وهو : "مرسوم رقم .... مؤرخ في .... يتعلق بتنفيذ القوانين والتنظيمات".

إذا كان المغرب يستعمل كلمة "بشأن" فهناك عدة دول عربية تكتفي باستعمال حرف الجر "ب" مثل : "قرار بتعيين ...." كالكويت وتونس سابقا وليبيا الخ .... يؤدي هذا التعبير نفس الدلالة ويتفق مع الاجتهاد القضائي الذي يعتبر أن النص أداة تعبر بها الادارة عن ارادتها بصرف النظر عن طبيعة هذه الاداة (قرار أو مرسوم أو قانون ... الخ...). ورغم ذلك يبقى التعبير الجزائري الحالي أوضح دلالة من أغلب الدول العربية الأخرى.

يحمل النص المعدل والمتمم، زيادة على فعلي "يعدل ويتمم" نفس العنوان الذي أعطي للنص السابق والذي هو حيز التعديل والتتميم. مثلا :

1- ترادف كلمة الضوابط المستعملة في المغرب، واللوائح المستعملة في أغلب الدول العربية كمصر مثلا، مصطلح "التنظيمات" المستعمل في الجزائر.

قانون رقم 90-06 مؤرخ في 27 مارس سنة 1990 يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 والمتضمن قانون الانتخابات.

يتطلب تحرير العنوان بعناية تامة مع احترام القواعد اللغوية والنحوية والتراكيب السليمة لها. ومن القواعد التي ينبغي احترامها في تحرير العنوان مايلي :

- لا يتعدد المضاف بينما المضاف اليه واحد، يقال : "قانون يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره" ولا يكتب : "قانون يتعلق بتنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني".

- استعمال حروف الجر في محلها : حيث يستعمل حرف الجر "ب" للدلالة والنسبة والربط بين الوظيفة والادارة، مثلا : "مرسوم يتضمن تعيين مفتش بوزارة الثقافة" يفهم ضمنيا باستعمال حرف الجر "ب" تعدد نفس الوظائف.

ويستعمل حرف الجر "ل" للدلالة على الولاء والسلطة، مثلا : "مرسوم يتضمن تعيين المدير العام للوظيفة العمومية " أو "مرسوم رئاسي يتضمن تعيين وزيرا للعدل، ..... للاقتصاد .... للـ .....الخ .... يفهم من استعمال هذا الحرف أنه لا يوجد منصب سوى ذلك الذي عين فيه صاحب الوظيفة.

وتستعمل كلمة "لدى" للدلالة على الاستقلالية، مثلا : "مرسوم يتضمن تعيين وكيل للجمهورية **لدى** مجلس الجزائر أو "مرسوم يتضمن تعيين وزير منتدب **لدى** وزير الاقتصاد". أو تعيين سفير **لدى** الامم المتحدة.

الفصل الثاني : التمهيد

يفهم من التمهيد كل مقدمة أو مدخل إلى موضوع أو كل مايسبق تدابير ويهيئها لتبسيط فهمها وتسهيله.

يرادف التمهيد كلمة الديباجية التي تستعملها بعض الدول العربية وتعني فاتحة أو مدخلا إلى موضوع لغرض تحسين فهمه.

يحتوي التمهيد بالنسبة للنصوص التشريعية والتنظيمية على ثلاثة عناصر متتالية تتمثل في ذكر السلطة المختصة شخصيا باتخاذ النص (المبحث 1) وفي الإشارة إلى السلطة التي اقترحته أو أعدت تقريرا لاتخاذه (المبحث 2) واخيرا في سرد النصوص التي يعتمد عليها وبمقتضاها يتخذ النص (المبحث 3).

المبحث 1 – السلطة المختصة شخصيا بإتخاذ النص

يحدد الدستور والقانون الجهات المختصة لاتخاذ القرار بصفة شخصية. مبدئيا يمارس الاختصاص ولا يفوض "Delegatus non patast delegare" وعليه لا يمكن السلطة المؤهلة قانونا أن تتخلى عن ممارسة اختصاصها بإعطاء جهة أخرى تفويضا لتعويضها إلا إذا سمح بذلك، الدستور أو القانون وبعد اتخاذ نص يرخص صراحة بهذا التفويض، (لا يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض

سلطاته في مجال توقيع المراسيم الرئاسية مثلا : المادة 83 - الفقرة 2 من الدستور).

تتمتع السلطات الإدارية المركزية - رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء - باختصاصات تعم البلاد ولا تتمتع السلطات الإدارية غير المركزية إلا في ميادين محدودة إقليميا أو ماديا - الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وبعض سلطات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

المطلب 1 - التعبير على الاختصاص :

يقوم القرار الاداري على خمسة أركان وهي السبب والشكل والمحل والغاية والاختصاص.

يكون الاختصاص تقديريا (أ) أو مقيدا (ب) للتعبير عن مجال تدخل السلطات الادارية.

أ- الاختصاص التقديري :

تتمتع السلطة الإدارية بحرية نسبية (حرية في السبب والمحل ولا سلطة في الغاية والشكل والاختصاص) في تقدير المبادرة واختيار القرار المناسب من بين افتراضات مختلفة.

تترك القوانين عدة ميادين تنظمها السلطة التنفيذية وتطبقها بصفة تقديرية مع خضوعها طبعا لرقابة القاضي الاداري، لأنه لا ينبغي أن يفهم

من معنى السلطة التقديرية أنها سلطة تعسفية.

يتجلى ذلك خاصة في ميدان حفظ الأمن حيث غالبا ما يمنح القانون سلطات تقديرية واسعة لصالح السلطات التنفيذية.

تعتبر القواعد المتعلقة بالاختصاص من قواعد "النظام العام" يمكن القاضي الاداري أن يصرح تلقائيا عدم الاختصاص بسبب عيب يشوبه أو بسبب اغتصاب الوظيفة أو بسبب انعدام القرار وحتى بسبب استعمال طرق العنف. Voie de fait

ب- الاختصاص المقيد

بموجب القانون تقوم الزاميا السلطة المؤهلة، باتخاذ القرار المناسب حين تجد نفسها أمام ظرف واقعي محدد أو عند امتناعها عن اتخاذ القرار الضمني أو الصريح، يمكن تدخل القاضي لابطال هذا الامتناع وتحمل الإدارة مسؤولية الضرر المتسبب للغير.

وعلى سبيل المثال، لا يترك القانون حرية للسلطة الادارية صاحبة الإختصاص في عدة قضايا من بينها مايلي :

- يجب على الوالي أن يمنح رخصة الصيد إلى طالبها عند توفر الشروط القانونية، لذلك.

- يجب على السلطة التنفيذية اتخاذ النصوص التنظيمية، في أجل

معقول، عندما ينص القانون على ذلك،

- تدفع الضريبة على ضوء النسب التي حددها القانون،

- يرقى الموظف بقرار يتخذ الزاميا عند اكتمال مدة الاقدمية المنصوص عليها.

المطلب 2 - تجسيد الاختصاص الشخصي عند اعداد النصوص :

يؤهل الدستور والقانون السلطات العمومية المختلفة اتخاذ نوع معين من النصوص التنظيمية والفردية ويؤهل رئيس الجمهورية وحده اصدار النصوص التشريعية.

أ- النصوص التشريعية :

1 - القوانين :

عملا بأحكام الدستور يقر ~~المجلس الشعبي الوطني~~ القوانين ويصدرها رئيس الجمهورية في أجل ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياها، ولا يمكنه تفويض اختصاصه في ذلك.

يتجسد ماسبق في ذكر صاحب الاصدار، وهو رئيس الجمهورية، بعد كتابة العنوان الكامل، وبالعبارة الآتية :

" – **إن رئيس الجمهورية**

– بناء على الدستور، لا سيما المادتان 115 و 117 منه

–	المقتضيات
–	
–	

– **وبناء على ما أقره المجلس الشعبي الوطني،**

يصدر القانون التالي نصه :"

2 – المراسيم التشريعية

أصدر المجلس الأعلى للدولة، بصفة انتقالية، مراسيم تشريعية خلال سنتي 1992 و 1993 وذلك بسبب اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-01 في 4 يناير سنة 1992، وشغور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة وعملا بالمداولتين رقمي 2 و 4.

يتجسد اختصاص السلطة في ذكر التسمية الرسمية لصاحب النص بالعبارة الآتية :

" – إن رئيس المجلس الاعلى للدولة،

– بناء على الدستور

– وبناء على تصريح المجلس الدستوري المؤرخ في 7 رجب عام 1412 الموافق 11 يناير سنة 1992 ،

– وبناء على الاعلان المؤرخ في 9 رجب عام 1412 الموافق 14 يناير سنة 1992 والمتضمن اقامة المجلس الاعلى للدولة،

– وبناء على المداولة رقم 92-02/ م أ د. المؤرخة في 11 شوال عام 1412 الموافق 14 أبريل سنة 1992 والمتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي،

– وبناء على المداولة رقم 92-04/ م أ د. المؤرخة في أول محرم عام 1413 الموافق 2 يوليو سنة 1992 والمتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الاعلى للدولة،

....

وبعد مداولة المجلس الأعلى للدولة

يصدر المرسوم التشريعي التالي نصه : " (1)

1– استعملت عبارة "الاصدار" في المراسيم التشريعية في غير محلها ذلك لأن الاصدار يتطلب تدخل سلطتين منفصلتين وهما السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية ومع حل المجلس الشعبي الوطني أصبح ذلك غير ممكن.

3 – **الأوامر :**

تمتد المرحلة الانتقالية الثانية إلى ثلاث سنوات كحد أقصى – من فبراير 1994 إلى آخر سنة 1996 – وتتمثل هيئاتها في :

- رئيس الدولة،
- الحكومة،
- المجلس الوطني الانتقالي.

عملا بالأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الاوامر في المواد المتعلقة بمجال القانون، يصدر رئيس الدولة الأوامر التي صادق عليها المجلس الوطني الانتقالي في مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ المصادقة عليها (1).

تكتب العبارة الآتية لذكر السلطة صاحبة الاصدار،

"إن رئيس الدولة،

- بناء على الدستور، لاسيما المادة 115 منه،

2- قلصت مدة الإصدار، إذ بعدما كانت في أجل 30 يوما إبتداء من تاريخ **تسلم** القانون من قبل رئيس الجمهورية بموجب المادة 117 من دستور 1989، أصبحت في مدة 30 يوما إبتداء من تاريخ المصادقة على الأمر (المادة 26 من الأرضية) ومن المعروف أنه تتبع عملية **المصادقة** أعمال الكتابة من تحرير وترجمة وطبع تسبق إرسال النص للإصدار.

- وبناء على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية لا سيما المادتان 5 و 26 منها :

وبناء على ما أقره المجلس الوطني الانتقالي،

يصدر الامر التالي نصه : "

ب - النصوص التنظيمية :

1 - المراسيم الرئاسية :

يتخذ رئيس الجمهورية وحده دون سواه المراسيم الرئاسية وذلك عملا بأحكام المادة 74-6 من الدستور.

وبصفة انتقالية يتخذ المراسيم الرئاسية رئيس المجلس الاعلى للدولة للفترة من يناير 1992 إلى يناير سنة 1994، ورئيس الدولة للفترة من فبراير سنة 1994 إلى آخر سنة 1996 .

يتجسد هذا الاختصاص في ذكر السلطة المؤهلة باتخاذ المرسوم الرئاسي، بكتابة العبارة التالية بعد العنوان الكامل :

" إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور

....

....

يرسم ما يلي : "

وبالنسبة للمرحلة الانتقالية الأولى (1992 – يناير 1994) :

" إن رئيس المجلس الأعلى للدولة،

– بناء على الدستور ....

– وبناء على الاعلان المؤرخ في 9 رجب عام 1412 الموافق 14 يناير سنة 1992 والمتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة،

– وبناء على المداولة رقم 92-04/ م أ د المؤرخة في أول محرم عام 1413 الموافق 2 يونيو سنة 1992 والمتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الاعلى للدولة.

يرسم مايلي : "

وفيما يخص المرحلة الانتقالية الثانية (الفترة من فبراير سنة 1994 إلى آخر سنة 1996).

إن رئيس الدولة

– بناء على الدستور، لا سيما المادة ..... (أو المواد) منه

– وبناء على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية لا سيما المادة (أو المواد) .....

....

....

يرسم مايلي : "

2 – المراسيم التنفيذية :

يتخذ رئيس الحكومة، وحده دون سواه المراسيم التنفيذية وذلك عملا بأحكام المادة 4-81 من الدستور.

يتجسد هذا الأختصاص في تبيان السلطة التي اتخذت المرسوم بكتابة العبارة الآتية بعد العنوان الكامل للنص :

" إن رئيس الحكومة،

– بناء على الدستور، لا سيما المادة ..... (أو المواد ....) .... منه،

يرسم ما يلي : "

3 – القرارات الإدارية :

يتجسد اختصاص صاحب النص في ذكر السلطة المؤهلة قانونا لاتخاذ القرار حتى ولو أنها لا تقوم بالتوقيع عليه شخصيا وقد تفوض لذلك

أحد مساعديها للامضاء باسمها وتحت مسؤوليتها.

*- القرارات المركزية :

لم يورد في الدستور ذكر القرار الإداري وبالتالي تعود القاعدة القانونية المرجعية لاتخاذ القرارات إلى القوانين وخاصة إلى المراسيم، تؤهل بعضها صراحة الوزراء اتخاذ قرارات تنظيمية تدخل في مجال اختصاصهم الموضوعي لتطبيق أحكام هذه النصوص من الناحية التقنية والتفسيرية، ولا يتخذها الوزراء إلا إذا سمحت لهم صراحة أحكام القوانين أو المراسيم القيام بذلك كل واحد على حدة، في شكل قرار وزاري، أو بصفة مشتركة إذا تعلق الأمر بتطبيق أحكام تدخل في اختصاص أكثر من وزير، في شكل قرار وزاري مشترك.

تؤهل كذلك المراسيم بعض السلطات الأخرى. كالامين العام لرئاسة الجمهورية والامين العام للحكومة، سلطة اتخاذ بعض القرارات.

يتجسد هذا الاختصاص، بالنسبة للقرارات الوزارية، في ذكر السلطة التي اتخذت القرار، بكتابة العبارة الآتية، بعد العنوان الكامل :

" إن وزير .... (ذكر التسمية الرسمية للوزارة).

....

....

يقرر ما يلي :"

وبالنسبة للقرارات الوزارية المشتركة، تكتب العبارة الآتية :

" **إن وزير**	ذكر التسمية الرسمية لكل وزارة
ووزير	
ووزير	

يقرران ما يلي :

أويقررون ما يلي :"

*** القرارات المحلية :**

تؤهل كذلك القوانين والمراسيم السلطات الادارية الاقليمية (الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي) اتخاذ بعض القرارات التنظيمية التي تدخل في مجال اختصاصها الاقليمي والموضوعي (طالع الفصل الثالث المتعلق باتخاذ القرارات).

يتجسد اختصاص السلطات الاقليمية في ذكر صاحب القرار بكتابة العبارة التالية بعد العنوان الكامل للنص :

"إن رئيس المجلس الشعبي البلدي،

....

يقرر مايلي :"

أو "إن والي ولاية .... (ذكر التسمية الرسمية للولاية)

....

يقرر ما يلي :"

وبصفة عامة تخول القوانين والمراسيم صراحة بعض مسؤولي الهيئات والمؤسسات العمومية الادارية صلاحيات تتخذ في شكل مقررات، كامجلس الأعلى للاعلام قبل حله الذي خول بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 8 رمضان عام 1410 الموافق 3 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالاعلام، صلاحيات واسعة في تنظيم الاعلام واتخاذ المقررات الضرورية لذلك (أحكام المواد من 59 إلى 64). ج ر العدد 14 الصادر بتاريخ 4 أبريل سنة 1990 – ص 459.

يتجسد هذا الاختصاص بوضع العبارة الآتية :

" إن المجلس الأعلى للاعلام،

....

يقرر مايلي :"

المبحث 2 : السلطة صاحبة التقرير أو الاقتراح

ترفق عادة مشاريع المراسيم بتقارير أو اقتراحات يعدها الوزراء أو السلطات التي لها رتبة وزير قبل إرسال المشروع إلى السلطات المؤهلة باتخاذه.

المطلب 1 – التقرير :

تتطلب بعض النصوص التنظيمية وخاصة منها أهم المراسيم قبل اتخاذها اعداد تقارير مكتوبة ومفصلة في شأن التدابير المقترحة تبرز الأسباب والبواعث والنتائج المنتظرة من الأحكام المقترحة على السلطة المؤهلة باتخاذ المرسوم.

يقوم الوزير صاحب التقرير باعداد مشروع المرسوم المقترح وتقديمه مرفوقا بالتقرير إلى السلطة المؤهلة باتخاذه.

يدخل هذا العمل في مجال اختصاص كل وزير شارك في اعداد التقرير الذي يمكن أن يكون مشتركا أو فرديا، غير أنه ليس هناك مايمنع أي وزير آخر من إعداد تقرير في نفس الموضوع للفت انتباه السلطات على الآثار المنتظرة من تطبيق هذه التدابير وانعكاساتها على قطاعات أخرى وذلك عملا بمبدإ تضامن أعضاء الحكومة وعملهم الجماعي وعلى سبيل المثال يعد وزير الاقتصاد تقريرا لكل تحويل اعتماد أو نقله من ميزانية الدولة مهما

كانت الوزارة المعنية.

يشار في التمهيد إلى السلطة صاحبة التقرير إذ بعد ذكر السلطة المختصة باتخاذ المرسوم توضع العبارة الآتية :

"**بناء على تقرير وزير** ..... (ذكر التسمية الرسمية للوزارة)" بالنسبة للتقرير الفردي أما بالنسبة للتقرير المشترك، تكتب العبارة الآتية :

"بناء على التقرير المشترك بين وزير ..... وزير ....."

– مثال يتعلق بالعنوان الكامل وذكر السلطة صاحبة النص والسلطة التي أعدت تقريرا لاتخاذه :

العنوان الكامل } «مرسوم تنفيذي رقم 94-49 مؤرخ في 16 رمضان عام 1414 الموافق 2 فبراير سنة 1994 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية

السلطة المؤهلة شخصيا لاتخاذ النص } إن رئيس الحكومة

السلطة صاحبة التقرير الفردي } بناء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية»

المطلب 2 – الاقتراح

عندما يتعلق الأمر بمشروع مرسوم عاد ليست له إنعكاسات ظاهرية يكتفي صاحب المشروع باقتراحه على السلطة المؤهلة باتخاذه.

يشار في تمهيد النص إلى السلطة صاحبة الإقتراح بعد ذكر السلطة صاحبة الاختصاص لاتخاذه بوضع العبارة الآتية :

"بناء على اقتراح وزير...." (ذكر التسمية الرسمية للوزارة)

تفيد هذه البيانات التعرف على السلطة الوزارية التي أعدت مشروع المرسوم وهي ذاتها التي تتخذ أهم التدابير لتطبيقه في شكل قرارات عند الاقتضاء.

المبحث 3 – المقتضيات

تعتمد النصوص التشريعية والتنظيمية والفردية على قاعدة قانونية تسمى "المقتضيات" (من فعل قضى أي حكم وفصل ولزم، واقتضت السلطة الوجوب أي دلت عليه وبينته).

يعبر عنها كذلك بمصطلح "التأشيرات" الذي له دلالات مختلفة من بينها، زيادة على المقتضيات موضوع هذا البحث، تدل على رقابة أعمال السلطات الادارية بوضع إشارة رسمية كالتوقيع دلالة على الاطلاع عليها. (تأشيرة المراقب المالي تأشيرة الوصاية الادارية، تأشيرة الرقابة ... إلخ)

إذا تعلق مصطلح "التأشيرات" بعمل يهتم بشكل القرارات الادارية يستحسن استبداله بكلمة "المقتضيات" أما إذا تعلق مصطلح "التأشيرات" بمضمون القرارات الادارية أي برقابتها والاطلاع عليها، ينبغي الاحتفاظ بهذا المصطلح.

يعتمد كل عمل إداري على "قاعدة قانونية".

– إذا كان النص فرديا، تعتمد القاعدة القانونية على القاعدة العامة، وإذا كان النص تنظيميا يعتمد على قاعدة قانونية أعلى منه أو تساويه درجة واتخذت قبله، وقد تكون تنظيمية منبثقة من الادارة أو تشريعية أو دستورية أو تابعة إلى المبادئ العامة للقانون.

– أما إذا كان النص تشريعيا فهو يعتمد على أحكام الدستور أو المبادئ العامة للقانون.

يمكن أن تكون شرعية النص مرتبطة بنصوص سبقته ولو أنها لا تمثل رغم ذلك، قاعدته القانونية، مثلا، لا يمكن سلطة الوصاية أن تعوض جهازا تابعا إلى مجموعة إقليمية إلا بعد إعذار بقي دون جدوى (المادة 81 – الفقرة 2 من قانون البلدية : " يمكن الوالي أن يمارس هذا الحق (سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي) باسثناء الحالات الاستعجالية في البلدية الواحدة، بعد انتهاء الأجل المحدد في الانذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وبقائه بدون نتيجة".

والمادة 83 : عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار ".

وكذلك الأمر بالنسبة لقرار التفويض :لايمكن أن يتخذ المفوض له قرارا باسم مفوضه إلا إذا كان رخصة إياه بقرار إتخذ قبل ذلك بصفة شرعية ونشر في الجريدة الرسمية أو في السجلات البلدية أو الولائية المخصصة لهذا الغرض (المادة 79 من قانون البلدية، ديوان العقود الإدارية البلدية والمادة 140 من قانون الولاية، مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية).

تدل المقتضيات على ذكر كل "النصوص السابقة" التي لها صلة بالنص قيد الإعداد والتي تمثل قاعدته القانونية.

عملا بالإجتهاد القضائي، تعتبر المقتضيات أشكالا ضرورية تعتمد عليها النصوص التشريعية والتنظيمية عند إتخاذها وذلك تحت طائلة الإلغاء بسبب خرق أشكال ضرورية أو تجاوز السلطة. أنظر قرار المحكمة العليا – قضية و. ب . ي . ضد والي ولاية سيدي بلعباس –المجلة القضائية– العدد 3-1992–ص. 143 : " من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن القرارات الإدارية تتخذ بناء على إعتبارات قانونية وليس على إعتبارات متعلقة بالواقع، ومن ثم فإن القرار الإداري المطعون فيه المبني أساسا على ردود الفعل والتساؤلات التي من شأنها أن تمس بسمعة الإدارة .... يعد

مشوبا بعيب تجاوز السلطة".

وبذلك يحدد الإجتهاد القضائي النظام القانوني للمقتضيات (المطلب 1) وتبين الاعراف الادارية كيفيات وضع هذه المقتضيات في تمهيد النصوص التشريعية والتنظيمية (المطلب 2).

المطلب 1 – النظام القانوني للمقتضيات :

أ – من الثابت أن المقتضيات لا تمثل عنصرا قانونيا دائما للشرعية الشكلية للنص.

ب – ولا تكيف المقتضيات النص من الناحية القانونية.

– رغم ذلك لا يعفي الطابع الإختياري للمقتضيات من ضرورة إعتماد كل نص على قاعدة قانونية.

أ – الشرعية الشكلية للنص:

بالرجوع إلى القاعدة، تتميز المقتضيات بالطابع الإختياري (1) يستنتج من ذلك أن الغلط في المقتضيات لا يعتبر عيبا من شأنه أن يبطل القرار (2).

1 – القاعدة :

لا يمثل غياب ذكر نصوص المقتضيات عيبا في شكل القرار بشرط أن تكون النصوص المرجعية إتخذت بصفة قانونية قبل ذلك وسهى صاحب

القرار عن ذكرها أو ذكر البعض منها في التمهيد.

– انظر قرار مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص المقتضيات المتعلقة بالقاعدة القانونية :

CE - 5 novembre 1948 - Dame NONDON, R, tables, 524 :

«لايمثل غياب مراجع النصوص التي بموجبها اتخذ، بصفة قانونية، قرار إداري، مخالفة من شأنها أن تسبب إلغاء هذا القرار».

– أنظر كذلك قرار مجلس الدولة فيما يتعلق بسوابق القرار.

CE - 23 février 1949 SCHEMBRI, R, tables, 623 :

" لا يعتبر مشوبا بعيب بسبب عدم ذكر قرار التفويض من بين المقتضيات، كل قرار أتخذته سلطة إدارية بموجب تفويض سالف منحت إياه طبقا للشروط والأشكال المنصوص عليها.

وكذلك قرار CE - 1er juillet 1959, DRUGEON, R. 415

" حيث أن وزير التربية الوطنية منح بصفة قانونية تفويض الامضاء إلى مدير الديوان بموجب قرار مؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1957 طبقا للترخيص الذي سمح له بذلك المرسوم المؤرخ في 23 يناير سنة 1947، ولهذه الأسباب لا يشيب بالبطلان السهو المادي المتمثل في عدم ذكر عبارة التفويض " عن الوزير وبتفويض منه " على نسخة القرار المطعون فيه".

لو إتخذ هذا القرار بدون تفويض قانوني مسبق، لأعتبر مشوبا بعيب

2 - يستنتج مما سبق أن الغلط في المقتضيات لا يؤدي إلى بطلان القرار (1)

- أنظر CE, 30 juillet 1949 - Vve ROBINEE de PLAS,R. 416 (Requisition) "حيث، من جهة أخرى، يتضح من مستندات الملف أن القرارالمطعون فيه قد إتخذ طبقا لقانون أول مارس سنة 1942 وأن تعليق نسخة من هذا القرارعلى جدران عمارة المدعية Vve ROBINEE de PLAS أشار في مقتضياته غلطا إلى القانون المؤرخ في 11 أكتوبر سنة1940 الملغى بالقانون المؤرخ في أول مارس سنة 1942، لايؤثر هذا الغلط على شرعية القرار".

- وكذلك قرار : CE, 25 avril 1947 AMPOULANGE, R , 164 حيث أن القرار المطعون فيه لم يذكر التفويض الذي منح بصفة قانونية،

1-الفرق بين الخطأ والغلط حسب الفقيه أبو هلال العسكري: "الغلط هو وضع الشيء في غير موضعه، ويجوز أن يكون صوابا في نفسه، والخطأ هو كذلك وضع الشيء في غير موضعه، ولا يكون صوابا على أي وجه" .

إختصاصا إلى عامل عمالة "باس بيريني Basses Pyrenees لإتخاذ التدابير المطعون فيها وفي قضية الحال لم يشر هذا القرار إلى تاريخ منح التفويض وهو ما لا يؤثر على شرعيته.

وحيث أن القرار المطعون فيه يشير، غلطا، إلى إقتراح لجنة تحرير "باس بيريني" غيرأن هذا الإقتراح أدلى به رئيسها، ورغم أنه لم يذكر تاريخ هذا الإقتراح ولا أسبابه، لا يشوب عدم الدقة ولا السهو بطبيعة صحته».

ب – التكييف القانوني للنص :

إن المقتضيات لا تكيف النص من الناحية القانونية : مثلا إذا أشير في المقتضيات إلى المادة 74 من الدستور، لا يكفي ذلك لوصف النص المتخذ بأنه مرسوم رئاسي.

ج – القاعدة القانونية :

القول بأن ذكر المقتضيات يعتبر عملا إختياريا لايتنافى في جوهره مع ضرورة إعتماد كل نص تشريعي أو تنظيمي على قاعدة قانونية.

عندما يكون القرار "منعدم القاعدة القانونية" يبطل لأحد الأسباب الآتية:

1 – إما القاعدة القانونية لا وجود لها بعد أي محتملة.

2 – وإما الغيتْ من قبل.

3 – أو أنها مخالفة للقانون.

1 – القاعدة القانونية لا وجود لها بعد أي محتملة :

عندما تتخذ سلطة إدارية قرارا معتمدا على نص مازال قيد الدراسة في شكل مشروع أو لم ينشر بعد في الجريدة الرسمية، يبطل هذا القرار لأنه إعتمد على إعتبارات قانونية لا وجود لها بل هي محتملة.

إتخذت المحكمة العليا عدة قرارات في هذا الشأن لكنها لم تنشرها بعد في المجلة القضائية.

2 – القاعدة القانونية ملغاة :

انظر قرار المحكمة العليا بتاريخ 15 مارس سنة 1986. قضية ب-ق ضد والي ولاية عين تيموشنت ووالي ولاية سيدي بلعباس – المجلة القضائية- العدد 4 – 1990 – ص. 165.

قرار إداري – منح سكن بعد إلغاء نظام الأملاك الشاغرة – خرق القانون.

متى تضمن المرسوم رقم 80-278 المؤرخ في 29 نوفمبر سنة 1980 إلغاء المرسوم رقم 63-6 المؤرخ في 18 مارس سنة 1963 الذي يتعلق بنظام الأملاك الشاغرة، فإن القرار الإداري المؤرخ في 7 مارس سنة 1981 والصادر بعد نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية والمتضمن، إعتمادا على مقتضيات مرسوم 1963، منح السكن المتنازع فيه الذي غادره صاحبه إلى شخص آخر،

يعد مشوبا بعيب إنعدام الأساس القانوني - يستوجب إبطاله.

3 - القاعدة القانونية مخالفة للقانون :

إذا إتخذ نص على أساس نص آخر اتخذ بصفة غير شرعية، يلغى النص بسبب مخالفة القانون.

- أنظر CE. 18 juillet 1945 - BOULAND, R 325

"حيث أن المقرر المؤرخ في 5 يناير سنة 1944 الذي بموجبه رفض رئيس لجنة تنظيم الذخيرة والعتاد الطبي الجراحي منح السيد BOULAND التأشيرة المنصوص عليها في المقرر التنظيمي رقم 20 إعتمادا على هذا التنظيم لا غير، يتطلب إلغاؤه... لأن المقرر رقم 20 الذي إتخذه الرئيس وحده دون مداولة لجنة تنظيم الذخيرة والعتاد الطبي الجراحي صدر عن سلطة غير مؤهلة".

إذا كان الإجتهاد القضائي يهتم بالمقتضيات بإعتبارها شكلا من أشكال النصوص فإن وجودها في تمهيد النصوص واقع تفرضه الاعراف الإدارية وتنظمه.

المطلب 2 - : كيفيات وضع المقتضيات في تمهيد النصوص :

توضع، في تمهيد النصوص التشريعية والتنظيمية والفردية والخاصة،

العناوين الكاملة لكل النصوص التي تكرس إختصاص الحكومة أو الهيئات الإستشارية وتبين الأحكام التي تعتمد عليها عند تطبيقها.

يحترم تسلسل النصوص عند وضعها في التمهيد، يذكر في البداية المرجع الدستوري، لاسيما المواد التي تؤهل السلطات العمومية لإتخاذ التدابير موضع النص (المادة 74 من الدستور بالنسبة لرئيس الجمهورية والمادة 81 بالنسبة لرئيس الحكومة) ثم النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى حسب ترتيبها التسلسلي القانوني وفي كل مستوى يحترم الترتيب الزمني.

وتوضع في الأخير مقتضيات الإستشارات والآراء بكل أنواعها (الآراء المطابقة أو الإستشارية أو الإختيارية ....) مثلا:

- وبعد إستماع مجلس الوزراء (مقتضى إجباري إذا كان النص يتطلب شرعا إتخاذه في مجلس الوزراء كحل مجلس شعبي بلدي).

- وبعد الإستماع إلى مجلس الحكومة (مقتضى إجباري إذا كان النص يتطلب شرعا إتخاذه في مجلس الحكومة كتعيين أمين عام لولاية).

- وبعد مداولة المجلس الشعبي البلدي (مقتضى اجباري إذا تعلق النص باختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل البلدية).

- وبعد مداولة المجلس الشعبي الولائي (مقتضى اجباري إذا تعلق

القرار بسلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي).

- وبعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء (مقتضى اجباري عند ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو - المادة ~~147~~ 156 من الدستور).

- وبعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني (مقتضى اجباري عند حل المجلس الشعبي الوطني - المادة 120 من الدستور وعند حالة الطوارئ - المادة 86 والحالة الاستثنائية - المادة 87).

- وبعد استشارة رئيس الحكومة (مقتضى اجباري - المواد 120 و86).

إضافة إلى عدد كبير من الاستشارات التي أقرتها القوانين والتنظيمات وقد تكون استشارات اجبارية أو اختيارية.

مثلا :

العنوان الكامل	مرسوم تنفيذي رقم 92-435 مؤرخ في 5 جمادى الثانية عام 1413 الموافق 30 نوفمبر سنة 1992 يتضمن حل مجالس شعبية ولائية.
السلطة صاحبة الاختصاص	إن رئيس الحكومة
السلطة التي اقترحت النص باعداد تقرير	بناء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية.

المقتضيات مرتبة حسب النظام التسلسلي القانوني و حسب التسلسل الزمني	- بناء على الدستور لاسيما المادتان 3,81 و4 و116 (الفقرة 2) منه، - وبمقتضى القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية، - وبمقتضى القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية، - وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992، المتمم والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، لاسيما المادة 8 منه. - وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المؤرخ في 8 جمادى الثانية عام 1412 الموافق 15 ديسمبر سنة 1991 والمحدد لكيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، - وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 92-141 المؤرخ في 8 شوال عام 1412 الموافق 11 أبريل سنة 1992 والمتضمن حل مجالس شعبية ولائية، - وبعد الاستماع إلى الحكومة

يرسم ما يلي :

أ - أسباب ذكر المقتضيات في التمهيد

1 - يذكر الدستور في مقتضيات القوانين والمراسيم لاسيما مواده التي تؤهل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة اتخاذ مثل هذه النصوص أو اصدارها.

ولا يذكر الدستور في مقتضيات القرارات الادارية لأنها تعتمد أساسا على المراسيم وتتخذ لتطبيقها، في موضوع الحال، يشار إلى الدستور ولاسيما المادة 81 (3 و 4) منه التي تؤهل رئيس الحكومة تنفيذ القوانين والتنظيمات باتخاذ مراسيم تنظيمية والتوقيع عليها والمادة 116 الفقرة 2 التي تتعلق بتطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة.

2 - أشير إلى القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية وإلى القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية كقاعدة قانونية أنشأت المجالس الشعبية البلدية والولائية ونظمت عملها وسيرها وكيفيات حلها عند الاقتضاء (بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية - المادة 35 من قانون البلدية والمادة 45 من قانون الولاية).

3 - وضع المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ لاسيما المادة 8 منه، لأن هذا النص يؤهل في

مادته 8 رئيس الحكومة حل المجالس الشعبية الاقليمية عند عرقلتها العمل الشرعي للسلطات العمومية كما يؤهل السلطة الوصية اتخاذ التدابير لتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الاتخاب.

يذكر أن النصوص التي تتخذ في إطار حالة الطوارئ تعتبر من أعمال الحكومة أو السيادة ولا يمكن الطعن فيها أمام القضاء ولو أنها تخالف ما جاء به القانون، إذ بمقتضاها يمكن حل المجالس الشعبية الاقليمية بمراسيم تنفيذية تتخذ في مجلس الحكومة خلافا لما جاء به القانون الذي يشترط اتخاذ مثل هذه التدابير بمراسيم رئاسية تتخذ في مجلس الوزراء - المادة 35 من قانون البلدية والمادة 45 من قانون الولاية.

يمثل هذا النص المرجع القانوني الذي يرخص إلى رئيس الحكومة القيام بحل المجالس الشعبية الاقليمية المنتخبة.

4 - وضع في المقتضيات المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1991 لأنه يبين كيفيات تدخل الوالي ورقابته وتنسيقه لأعمال المصالح الاقليمية المختلفة.

5 - ووضع كذلك المرسوم التنفيذي رقم 92-141 المؤرخ في 11 أبريل سنة 1992 لأنه يعتبر مرجعا قانونيا لكيفيات حل المجالس الشعبية الولائية.

6 – وأشير في الأخير إلى الإجراء الاستشاري الاجباري لحل المجالس الشعبية الاقليمية والمتمثل في عبارة : "وبعد الاستماع إلى الحكومة" أي أن المرسوم اتخذ بعد مداولته في مجلس الحكومة.

تمثل كل هذه المراجع مقتضيات المرسوم وتعتبر قاعدته القانونية.

ب – كيفيات ترتيب المقتضيات في تمهيد النصوص

بعد ذكر أعلى مرجع وهو الدستور، يشار اعتمادا على قاعدة التسلسل التدرجي، إلى مايلي :

1 – **القوانين** : وترتب حسب التسلسل الزمني، من أقدم قانون إلى احينه، وإذا كانت القوانين تحمل نفس التاريخ، يعود ترتيبها إلى ترقيم النصوص :

– يرتب في موضوع الحال قانون البلدية قبل قانون الولاية لأن الأول يحمل رقم 90-08 والثاني رقم 90-09 رغم إعتمادهما نفس التاريخ.

– ترتب النصوص التشريعية أي الأوامر والمراسيم التشريعية والقوانين بنفس الكيفية وتعتبر كلها في درجة واحدة.

2 – **المراسيم** : بعد النصوص التشريعية يشار في المقتضيات إلى المراسيم وترتب حسب التسلسل الزمني أو حسب الترقيم إذا كانت تحمل نفس التاريخ.

3 – **المراسيم الرئاسية** : بعد وضع المراسيم يشار إلى المراسيم الرئاسية

وترتب حسب نفس الكيفيات.

4 – **المراسيم التنفيذية** : تأتي بعد المراسيم الرئاسية وتخضع كذلك لنفس الكيفيات فيما يخص ترتيبها.

5 – يشار في الأخير إلى **القرارات** وترتب حسب تاريخ اتخاذها من أقدم قرار إلى أحينه.

ملاحظة : إن النصوص لا تحمل في مقتضياتها سوى المراجع القانونية التي تفوقها أو تعادلها درجة وبالتالي :

– لا يحمل النص التشريعي في مقتضياته سوى الدستور والنصوص التشريعية الأخرى (قوانين، أوامر، مراسيم تشريعية) التي تمثل قاعدته القانونية.

– لا يشار في مقتضيات المرسوم إلا الدستور ثم النصوص التشريعية فالمراسيم التي تمثل قاعدته القانونية.

– أما القرارات الادارية فيمكنها الاشارة في مقتضياتها إلى النصوص التشريعية والتنظيمية وكذلك إلى مستندات ادارية أخرى، ولا يذكر الدستور في مقتضيات القرار الاداري.

وإذا كان النص قيد الاعداد يتعلق بتعديل أو تتميم أو إلغاء نص آخر، يذكر النص موضوع التعديل أو التتميم أو الإلغاء في المقتضيات.

الفصل الثالث : أحكام النص

يقصد بأحكام النص مجموع المواد التي تتضمن تدابير قانونية مرتبطة بعضها ببعض لفظا ومعنى ويعبر عنها بجوهر النص أو صلب الموضوع أو صميمه، وهو أهم قسم يرمي إلى سن قواعد قانونية جديدة تهدف إلى كفالة النظام الاجتماعي وتصدر في شكل آمر يجب مراعاته، وتمثل في الأصل مبرر وجود النص.

وهكذا فإن لأحكام النص جانبين أساسيين، جانب المعنى أو المضمون وجانب المبنى أو الشكل.

يتمثل الجانب الأول فيما يقضى من تدابير ويوجب من أوامر ويعني الجانب الثاني الكيفية التي يعبر بها عن كل ذلك.

يشكل الجانب الأول الغاية فيما يشكل الجانب الثاني الوسيلة التي بها تتحقق الغاية وتتجسد، وبما أن الغاية من الأحكام تكمن في التعبير عن الأفكار فإنه يتعين اعدادها بعناية فائقة تحترم مبادئ التحرير بترتيب افكار وفق ما يقتضيه الموضوع واعتماد خطة لتصميمها (المبحث 1) والشروع في التعبير عنها بوضع الألفاظ في مواضيعها واتباع منهجية استنباط المعاني وتأليفها وبمعنى آخر ينبغي احترام تقنيات اعداد الأحكام في مرحلة الانشاء والتحرير من تفكير وتعبير دون إهمال قواعد اللغة من نحو وصرف وبيان

ومعان وما إلى ذلك (المبحث2) بغية الوصول إلى تحرير أحكام سليمة لا تتطلب الاجتهاد معها وهي بذلك تكون قطيعة الثبوت والدلالة لا تحمل وجهين من المعاني أو أكثر، بل واحدا لا تحتمل غيره (المبحث3).

المبحث الأول - الخطة :(1)

تبلور توصيات السلطة السلمية وتعليماتها في شكل نصوص تشريعية وتنظيمية ووثائق ادارية، تعد وتسن حسب منهجية تفرض بذل جهد تحليلي سابق واجتياز مراحل لا يمكن حيدتها ولا اكتراثها وتتمثل في جمع الوثائق وفرزها (المطلب 1)وترتيب الأفكار وتنضيدها(المطلب 2)وهذا الترتيب هو الذي يشكل الخطة عينها (المطلب 3)بعناصرها الأساسية من المقدمة إلى الخاتمة (المطلب 4) .

المطلب 1- جمع الوثائق وفرزها :

1-تتم عملية جمع الوثائق في تكوين ملف يضم كل النصوص التشريعية والتنظيمية التي عالجت الموضوع أو أشارت إليه أو تعتبر مرجعه الأساسي ، أي قاعدته القانونية ويضم كذلك الوثائق الإدارية المختلفة

1- أنظر مطبوعة أحمد محيو الخاصة بالمنهجية - السنة الثانية - المدرسة الوطنية للإدارة- 1975- الجزائر- وأنظر الشريف قصار- تقنيات التعبير الكتابي والشفوي- الجزء الثاني- المؤسسة الوطنية للكتاب - 1990 - الجزائر.

كالتقارير والمناشير والتعليمات المتعلقة بالموضوع وتجمع فيه الدراسات النظرية والفقهية التي عالجت الموضوع وبصفة عامة يتكون الملف من كل وثيقة تساعد من قريب أو من بعيد على الالمام بالموضوع والتحكم في كل جوانبه.

2 – بعد جمع الوثائق ينبغي فرزها حسب أهميتها وعلاقتها بالنص قيد الاعداد (علاقة مباشرة أو ثنائية- أساسية أو تكميلية) وترتيبها بكيفية تربط أجزاء الموضوع بعضها بعضا من الفكرة الأساسية إلى الفكرة الثانوية.

المطلب 2 – ترتيب الأفكار وتنضيدها :

في هذه المرحلة من العمل يتعين تنظيم المعلومات والوثائق وترتيبها حسب منهجية هادفة وانضباط فكري فعال أي بعبارة أخرى اعداد خطة محكمة.

ومن الخطإ أن يعتقد أن الخطة عبارة عن إطار أو قالب يوضع أو يفرغ فيه كل ما يخطر بالبال، ومن الوهم أن يظن البعض أنها عبارة عن عمل إضافي لا فائدة منه، وأكبر دليل على هذا الخطإ وهذا الوهم أنه يمكننا أن ننظر إلى موضوع البحث من زوايا مختلفة للإدراك أن هناك خططا كثيرة ممكنة لموضوع واحد، وتمثل الخطة حوصلة مجهود فكري وانضباط شخصي يتيح فرصة التعبير عن الموضوع بطريقة منطقية وعلى أحسن وجه وتجنب الخلط بين المفاهيم وذكر الأفكار بدون انسجام ولا ترتيب.

تختار الخطة على أساس طبيعة المادة التي هي موضوع البحث، ويجب أن ينظر إليها على أنها تشكل مفتاح مدخل كل عمل فكري.

المطلب 3 – إعداد الخطة :

الخطة هي طريقة تسلسل محكم في عرض الأفكار وشرحها يسودها مبدأ ترتيب المعلومات والأفكار لتعطي صيغة موحدة ومتلاحقة في التدرج.

وبماأن العرض أوصلب الموضوع عبارة عن أفكار أساسية وأفكارثانوية، تشكل الأفكار الأساسية الأقسام الكبرى فيما تشكل الأفكار الثانوية الفقرات.

تحتوي في أغلب الأحيان الخطة على قسمين كبيرين أي على فكرتين أساسيتين وقلما تحتوي على أكثر من ثلاثة أقسام كبرى أي ثلاثة أفكار أساسية، وهذا راجع إلى المنطق والصواب، فإن كانت هنالك أربعة أفكار أساسية، ينبغي جمعها في قسمين أساسيين يفرع كل منهما إلى فقرتين، لأن كل من القسم الأول والقسم الثاني ينطوي على فقرتين اثنتين.

وينبغي أن يراعى التنسيق والتوازن بين الأقسام والفقرات وأن تأخذ بعضها ببعض لتكون أكثر إعتمادا على المنطق السليم والتدرج، ثم يجب أن تراعى منهجية التقدم التدرجي في الموضوع باعتماد حوصلة كل قسم وكل فقرة قبل التطرق إلى القسم الموالي وإلى الفقرة الموالية مع وضع مقدمة لكل

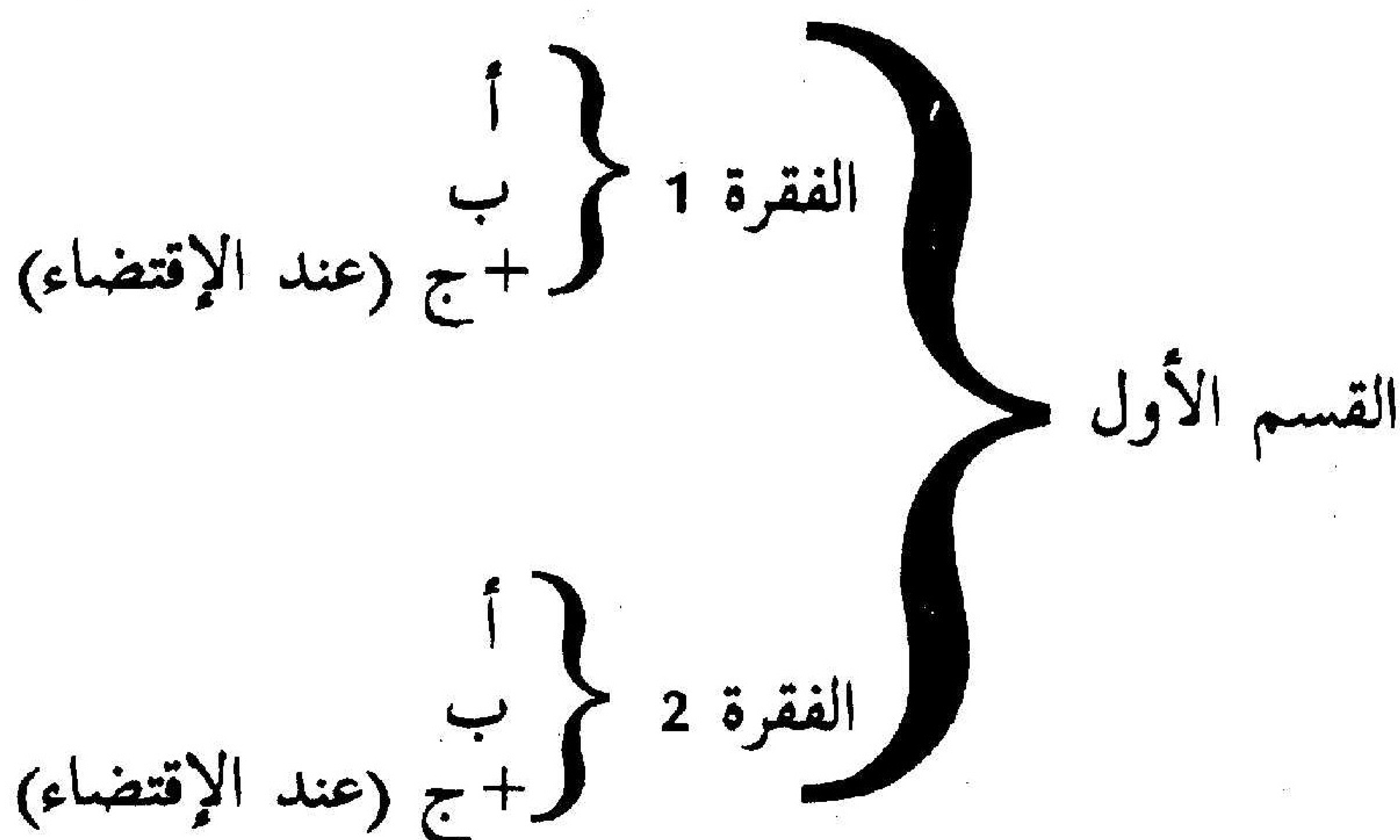
قسم موال وهكذا. وينبغي أن يكون العرض منطقيا يأخذ بعضه برقاب بعض ويوضع لاحقة على أساس ما تقدم من سابقه مقدما الأهم على المهم.

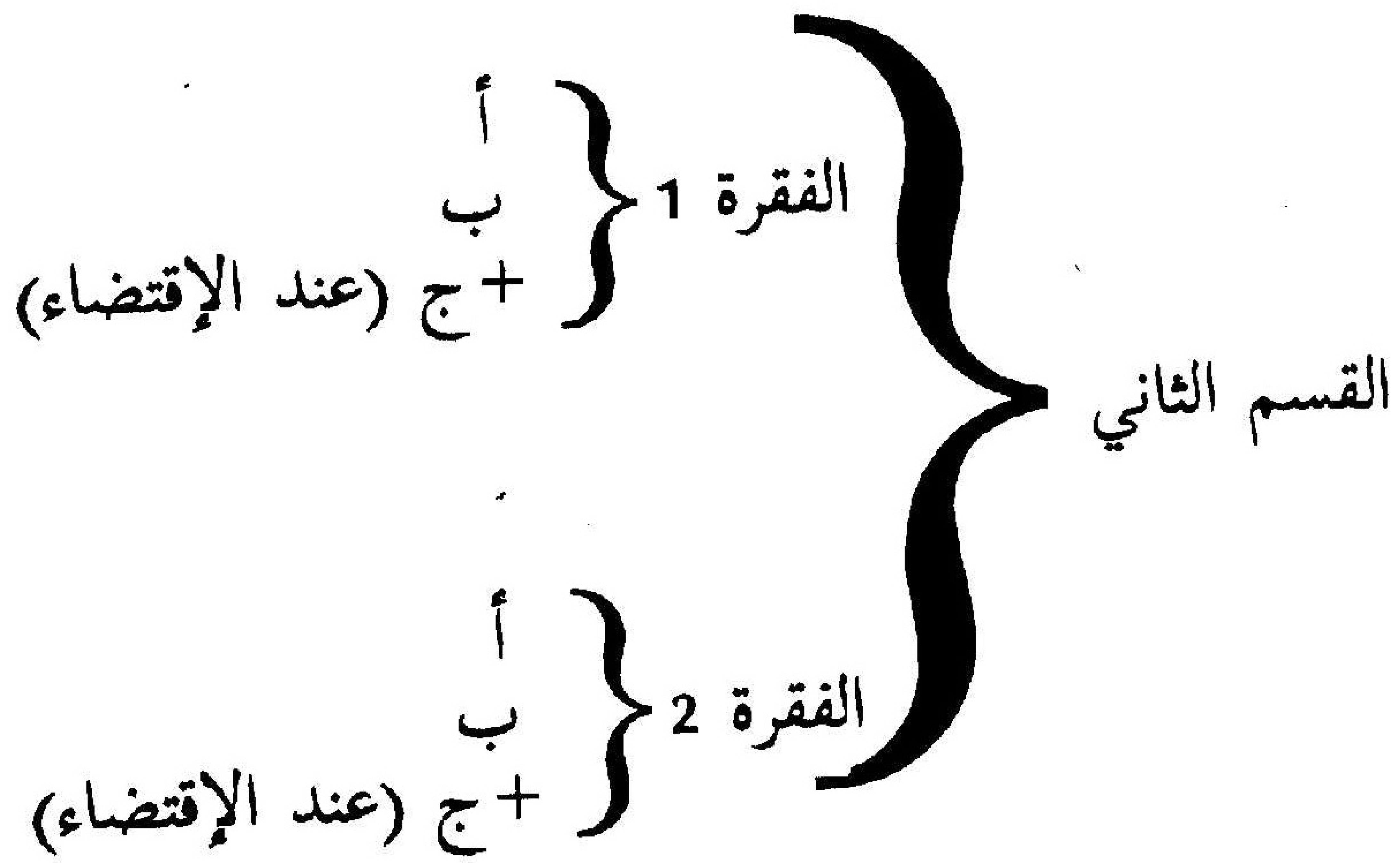
يطرح، لهذا الغرض، التساؤل في أنواع الخطة وأشكالها المختلفة، ولاستعراضها يتطلب الوقوف عند أهمها، ولقد ذكر أن هناك أنواعا كثيرة ممكنة لموضوع واحد وقلما يوجد موضوع يستلزم خطة واحدة، ذلك أن إختيار خطة ما تمليه طبيعة المادة موضوع الدراسة.

وتتشكل الخطة التقليدية، زيادة على المقدمة والخاتمة، من قسمين أساسيين، يتفرع كل قسم إلى فقرتين وكل فقرة إلى نقطتين أو ثلاثة عند الإقتضاء وتعرض في الشكل الآتي :

الفقرة 1

المقدمة





الخاتمة.

1 – الخطة التاريخية :

يلجأ، فيما يتعلق بإستعراض وقائع التاريخ وأحداثه إلى التسلسل الزمني الذي يتطلب في أغلب الأحيان بذل الجهد قصد تنظيم هذه الأحداث وجمع الوقائع وسردها مع ذكر كل واقعة.

يسمح، رغم ذلك، الوقوف على أهم الفترات، بجمع ما تفرق منها وإعتماد إحدى الخطتين التاليتين:

القسم 1 - قبل .... (ذكر التاريخ)　　　القسم 1 - المرحلة الأولى
أو
القسم 2 - بعد .... (ذكر التاريخ)　　　القسم 2 - المرحلة الثانية

(عند تدخل إصلاح أساسي مثلا) .... عند دراسة تطور منتظر

2 - الخطة التحليلية :

تسمح بدراسة تحليلية معمقة مع تدرج أدق، مثلا :

القسم 1 - التحليل على ضوء القانون الإداري

القسم 2 - التحليل على ضوء العلم الإداري

3 - خطة الأجزاء المتكاملة :

وهي التي تستعمل لمعالجة كل جوانب الموضوع عنصرا بعنصر وتتبع في تحرير النصوص التشريعية والتنظيمية. مثلا : (راجع قانون البلدية).

القسم 1 - التنظيم　　　القسم 1 - الشروط
أو
القسم 2 - العمل　　　القسم 2 - النتائج

4 - الخطة التركيبية : Synthetique

وهي أفضل خطة إطلاقا لكنها صعبة التركيب بالنسبة لتحرير

النصوص لأنها تقتضي تحاليل مع جمع أدلة ليست من طبيعة واحدة والإعتماد على الإقناع وجدلية الطريقة والنقيضة للتمكن من رفض فكرة وإستبدالها بفكرة أخرى. مثلا :

القسم 1 - جاء في النص القانوني (الحل المرفوض)

القسم 2 - وتحقق في الواقع (الحل المقترح)

من كل هذا الانماط المختلفة يمكن تركيب خطط مختلطة تأخذ من هذا وذاك. مثلا : تركيب خطة ذات أقسام متكاملة مع فقرات تابعة للخطة التركيبية :

القسم 1 - القانون الأساسي :
1 - القانون الإداري
2 - العلم الإداري (الواقع)

القسم 2 - الواقع :
1 - الأحكام القانونية
2 - الواقع

مثال ثان : يتعلق بخطة تاريخية مع فقرات تابعة لخطة الأجزاء المتكاملة :

القسم 1 - المرحلة الأولى
1 - القانون الأساسي
2 - الوظائف

القسم 2 - المرحلة الثانية
1 - القانون الأساسي
2 - الوظائف

تعتبر الخطة الطريقة العلمية التي تمكن من رسم نص كتابي أو خطاب شفوي أو أي عمل فكري بكيفية منهجية وفعالة، ولذلك يتطلب إعدادها بدقة قبل الشروع في تحرير أي نص تشريعي أو تنظيمي أو أية وثيقة إدارية كالمنشور والتقرير والتعليمة والمحضر .....إلخ....، ذلك أن النص القانوني كباقي الأعمال الفكرية، يعتمد على منهجية الخطة المحكمة (مقدمة، عرض، فخاتمة) إعتمادا كليا رغم خصائصه بالنسبة لباقي الأعمال الإنشائية الأخرى، إذ أنه يفصل إلى أحكام توضع في مواد متتالية ومتكاملة ومتسلسلة تفرع إلى فقرات وما إلى ذلك.

المطلب 4 – المقدمة والخاتمة .

1 – المقدمة :

يتطلب كل عمل فكري حضاري سلوك نهج يمهد الدخول إلى أي عمل بواسطة مقدمة له ترمي إلى هدفين اثنين.

يتمثل الأول في التعريف بالموضوع وبأهميته ويحدد المفاهيم وشرح معانيها ودلالاتها مع إستثارة إنتباه القارىء أو السامع بتوظيف تقنيات التركيز على بعض الألفاظ والجمل التي تعزز أهمية الموضوع لجلب إنتباهه للإطلاع على مضمون العرض.

ويتمثل الثاني في طرح الإشكالية من الناحيتين النظرية والعملية وفي

تحديد عناصر الموضوع والإشارة إلى المنهج الذي يعتمد للإجابة عن السؤال بذكرعناصر الخطة وأقسامها الأساسية مع تبرير ذلك، لإتاحة فكرة واضحة عن ما يعقب المقدمة من تحليل وتدبير.

لا تحرر المقدمة إلا بعد اعداد الخطة كاملة أي بعد تحديد عناصر الموضع فتنبثق منها وتعززها، ولذلك ينبغي إعدادها بعناية تامة تبرز كل ما أوتي من مهارة في صنع الكلام وتفادي الأسلوب السهل في طرح عناصر الموضوع.

يرمز إلى المقدمة بشكل المثلث الهندسي المقلوب ▽ إذ، إنطلاقا من إعتبارات عامة وخطوط عريضة، تندرج المقدمة شيئا فشيئا إلى حصر الموضوع وتبيان طريقة عرضه والمنهجية المتبعة لمعالجته.

تفتتح أحكام النص التشريعي أو التنظيمي بمقدمة تهدف إلى الإدلال بمحتوى أحكامه، إذا كان النص طويلا يفتتح بمقدمة في شكل باب تمهيدي يحمل عنوانا، يكتب على النحو الآتي : "أحكام تمهيدية" أو "أحكام عامة". وإذا كان النص قصيرا تحرر مادته الأولى، وهي عبارة عن مقدمة كالآتي : "يهدف هذا.... إلى....." أو "يحدد هذا...."

مثال في مقدمة النص الطويل : جاء في القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية في مطلع أحكامه مايلي :

"المادة الأولى : من أجل ضمان التنمية المستمرة تنشئ الدولة وتشرف على سير مؤسسات عمومية اقتصادية طبقا للمبادئ الرئيسية المنصوص عليها في هذا القانون وبناء على الأداء المخطط للاقتصاد الوطني".

مثال في مقدمة النص القصير : جاء في المرسوم الرئاسي رقم 91-179 المؤرخ في 28 مايو سنة 1991 المتعلق بالمجلس الاسلامي الأعلى، في مطلع أحكامه، مايلي :

"المادة الأولى : يحدد هذا المرسوم شروط تنظيم المجلس الاسلامي الأعلى، المحدث بالمادة 161 من الدستور وشروط عمله، كما يحدد القانون الاساسي لبعض مستخدميه".

2 – الخاتمة :

تمثل الخاتمة آخر مرحلة من العمل الفكري إذ أنها تعقب العرض وتتميز بالقصر وتتبع أحد المناهج الثلاثة الآتية :

– أما المنهج الأول فإنه يمكن من تلخيص أهم ما ورد في العرض والإدلاء بتقدير عام عن الموضوع، وتدعى الخاتمة الملخصة -غلق باب-

– وأما المنهج الثاني فإنه يهدف إلى التطرق إلى المستقبل وإلى مصير الموضوع على ضوء التطور وتدعى الخاتمة المفتوحة -فتح نافذة-

– وأما المنهج الثالث فإنه يرمي إلى التوفيق بين الأول والثاني حيث يتطرق إلى تلخيص أهم ماجاء في الموضوع مع ترك النافذة مفتوحة على مصرعيها للمزيد من المناقشة على ضوء الآفاق المستقبلية –غلق باب وفتح نافذة–

تحتوي النصوص التشريعية والتنظيمية على خاتمة وتحرر حسب أهمية النص.

– بالنسبة للنص الطويل المبوب، يعلن عن الخاتمة بالصيغة التالية :

"الباب ...... أحكام ختامية" أو "الباب .... أحكام خاصة وختامية" أو "الباب .... أحكام إنتقالية وختامية". وتمثل عادة آخر مادة قبل صيغة النشر والتنفيذ.

– وبالنسبة للنص القصير، يلجأ المشرع إلى اتخاذ التدابير المختلفة لضمان احترام الأحكام المتخذة كالاعلان عن الأحكام التأديبية وتعيين الهيئة المكلفة بالتطبيق والغاء الأحكام المخالفة .... إلخ.

المبحث الثاني – مواصفات الأحكام وتلاحقها

تسن أحكام النصوص في مجموع "مواد" تتضمن تدابير قانونية مرتبطة بعضها ببعض لفظا ومعنى ومتلاحقة بتدرج منطقي في الموضوع، توضع المادة اللاحقة على أساس المادة السابقة مثلما يوضع كل عمل فكري.

تعرف المواد بواسطة أرقام متسلسلة تكتب بالتعداد الأصلي وبالأرقام العربية على النحو الآتي : المادة 1، المادة 2، المادة 3، ..... المادة 100، غير أنه تكتب" المادة الأولى فقط بالحروف وبالتعداد التسلسلي "المادة الأولى" ولاتكتب المادة الثانية أو "المادة الثالثة" بل "المادة 2" والمادة 3" ولا تستعمل الأرقام الهندية ولا الرومانية.

المطلب 1 – دلالة المادة : تدل المادة على فكرة أي تدبير معين أو حكم معين أو قاعدة قانونية في مفهوم القانون ولذلك يتطلب تخصيص مادة لكل فكرة.

والمادة هي جملة أو مجموع جمل تدور حول فكرة رئيسية أو ثانوية لتوضيحها وتشكل وحدة انشائية والخلية القاعدية لكل حكم.

تفصل المادة، عند الاقتضاء، إلى فقرات أو بنود إذا كانت طويلة رغم أنه يحبذ أن تكون قصيرة ومختصرة، وإلى مطات ونجيمات في حالة التفصيل والتعداد، (–،*).

ويمكن تخصيص رقم لكل فقرة أو حرف هجائي يوضع حسب الترتيب الأبجدي وهو: "أبجد – هوز – حطي – كلمن – سعفص – قرشت – تخذ – ضظغ".

سميت بالأبجدية لأن أول لفظة فيها هي : "أبجد" ويختلف عن

الترتيب الهجائي : أ، ب، ت، ث.......

1 – **الفقرة أو البند** : تدل المادة على فكرة رئيسية تتفرع غالبا إلى أفكار ثانوية تعززها، إذا كانت الفكرة معقدة وطويلة ينبغي تقسيمها إلى فقرات بفضلها يسهل تسلسل الأفكار الثانوية وتفهم المادة بكاملها دون جهد.

2 – **التفصيل والتعداد** : عند سرد خصائص أو اختصاصات، يتطلب التفصيل لإيضاح المعنى الاجمالي كما يتطلب التعداد ولذلك يلجأ إلى وضع أرقام تتفرع إلى حروف أبجدية، ومطات تتفرع إلى نجيمات، بكيفية تسمح التعرف على الأساسي من الثانوي والأهم من المهم.

المطلب 2 – ترتيب المواد

عندما يكون النص طويلا، تدخل تقسيمات على أحكامه في شكل أبواب يفرع كل باب إلى فصلين على الأقل وقد يفرع كل فصل إلى قسمين على الأقل (أو فرعين).

أما إذا كان النص متوسطا فإنه يقسم إلى فصلين وقد يفرع كل منهما إلى قسمين أو أكثر، ولا تحتوي أحكام النص القصير على تبويب بل يكتفى بتسلسل المواد وتلاحقها ترقيما وتفكيرا ومعنى.

مثال هيكلة نص طويل :

جاء في قانون المالية لسنة 1993 مايلي :

الباب الأول : تنفيذ الميزانية

الفصل الأول : أحكام جبائية

القسم الأول : الضرائب المباشرة.

مثال هيكلة نص متوسط :

جاء في الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ما يلي :

الفصل الأول : تدابير عامة

الفصل الثاني : هيئات المرحلة الانتقالية

الفرع الأول : رئاسة الدولة

الفرع الثاني : الحكومة

الفرع الثالث : المجلس الوطني الانتقالي

الفرع الرابع : المجلس الدستوري

الفصل الثالث : تدابير ختامية.

المبحث الثالث – تحرير الأحكام ودلالاتها :

عبارة يرددها رجال الشريعة والقانون وغيرهم وكأنها بديهية وهي **"لا إجتهاد في مورد النص"** مع أن الدراسة المتأنية الفاحصة تؤدي إلى أن هذه العبارة ليست صحيحة على إطلاقها ومع كل النصوص، فإن هناك نصوصا لا اجتهاد معها فعلا وهي النصوص القطعية الثبوت، القطعية الدلالة لا تحمل وجهين من المعاني أو أكثر بل معنى واحدا لا تحتمل غيره، ويعبر عن هذه النصوص بالنصوص السليمة (المطلب 1).

لكن هناك، بجانب هذه النصوص السليمة، بعض الأحكام التي تحمل أكثر من معنى وأكثر من دلالة صحيحة ويعبر عنها بالنصوص المعيبة (المطلب 2)، فيجتهد منفذها وقارئها للوصول إلى المعنى فيها (المطلب 3)

المطلب 1 – النصوص السليمة :

يقصد بالنص السليم ذلك الذي يفيد المقصود منه بمجرد فهم ألفاظه وفهم الألفاظ تثير في الذهن معنى معينا، وبما أن الموضوع يتنوع حسب تنوع المادة، قد يكون للفظ واحد معنيان، معنى لغوي وآخر اصطلاحي، فيجب أن يُحمل النص على المعنى الاصطلاحي، لا المعنى اللغوي، والمقصود بالمعنى الاصطلاحي ذلك المعنى الذي استقر عليه لفظ معين في لغة القانون.

يعد تحرير الأحكام من أهم عمل المشرع وهو أداة راقية لوضع القواعد القانونية وأهم عنصر لتنظيم تصرفات البشر، تصاغ القواعد القانونية كتابة بعد التأمل في كل كلمة من كلماتها وتقدير كافة الاحتمالات التي يمكن أن تشوب المعنى ومن هنا تأتي القاعد القانونية واضحة ومنضبطة لاتثير كبير عناء في فهمها والتعرف على مضمونها وتطبيقه بصفة سليمة، ذلك أن قاعدة "العبرة بالمضمون وليست بالشكل" تجد في تحرير النصوص كل دلالتها، إذ أن القاضي يهتم بالمضمون اهتماما بالغا لتمييز النص ولذلك يكمن النص السليم في اتباع الأسلوب الآتي :

- الابتعاد في تحرير المواد عن الوصف والنعت والعطف، والتقيد بصرامة القواعد النحوية دون زخرفة ومحسنات لفظية غير مفيدة أي البساطة في الأسلوب والصرامة في تركيب الجمل دون تفخيمها.

- الابتداء بالجمل الفعلية أفضل من الجمل الاسمية.

- استعمال المعنى الاصطلاحي، لا المعنى اللغوي أي اللفظ الذي استقر في لغة القانون الاداري ومتداول فيها.

- استعمال الفعل المضارع الذي يدل عن الحاضر والمستقبل واجتناب حرفي "س" مثل سينشر و"سوف" مثل سوف ينشر، لأن في تعريف علماء اللغة العربية حرف "السين" حرف تنفيس يختص بالدخول على الفعل المضارع المثبت فيحرره من الدلالة على زمن الحال أو الزمن الحاضر ويخلصه

للدلالة على المستقبل، بعد أن كان يحتمل الدلالة على الحال والاستقبال، و"سوف" حرف تسويف يختص هو الآخر بالدخول على الفعل المضارع المثبت ويمحضه للدلالة على المستقبل البعيد، أوسع زمان من "السين".

– جمع المعنى الكبير في اللفظ القليل حتى يرى المعنى مجردا من اللفظ، أي الاختصار والدقة والايجاز، بينما ينبغي ابتعاد أسلوب البرق والبرقية.

– عندما يشار إلى نص قانوني موجود في المقتضيات، لا يشارالا إلى نوع النص (مرسوم أو قانون أو قرار...) و/ أو رقمه وتاريخه الميلادي ولا يشار إلى عنوانه لأنه مشار إليه في المقتضيات كاملا وعليه تكتب عبارة "والمذكور أعلاه" بعد تاريخ النص.

– عندما يشار إلى مادة سابقة أو لاحقة يكتب رقم المادة متبوعا بعبارة "أعلاه" إذا كانت المادة سابقة وعبارة "أدناه" إذا كانت لاحقة.

أمثلة في تحرير الأحكام :

– بدلا من : "المادة ..... من القانون رقم ..... متممة ومعدلة كالآتي"

يكتب : "تعدل المادة .... من القانون رقم .... وتتمم كالآتي"

– بدلا من : "ستحدد أساليب تطبيق الاجراءات الحالية عن طريق التنظيم"

يكتب : "تحدد كيفيات تطبيق هذه الاحكام عن طريق التنظيم"

- بدلا من : "كيفيات هذا الاعفاء سوف يحدد عند الضرورة بقرار"

يكتب : "تحدد كيفيات تطبيق هذه الأحكام عند الاقتضاء عن طريق التنظيم"

- بدلا من : "قانون يتضمن تنظيم وسير المجلس ...."

يكتب : "قانون يتضمن تنظيم المجلس وسيره"

- بدلا من : "خلافا عن الأحكام القانونية ...."

يكتب : "بغض النظر عن الأحكام التشريعية "

ينبغي مطالعة الجريدة الرسمية والكتب المختصة في القانون للسيطرة على الأسلوب القانوني وحسن الأداء.

المطلب 2 – النصوص المعيبة :

تتلخص العيوب التي يمكن أن تشوب النص في ثلاث وهي : "الخطأ" و"الغموض" و"التعارض".

1 – **الخطأ** : قد يتخذ الخطأ إحدى الصورتين :

الأولى : ذكر لفظ مكان لفظ آخر

والثانية : سكوت أي عدم ذكر لفظ كان يجب أو يوجد وقد يكون هذا اللفظ حرف عطف كالواو "و" أو فعل أو اسم أو حرف جر .... إلخ.

في حالة الخطإ المادي يتدخل المشرع لتصحيحه بواسطة **"استدراك"** ينشر في الجريدة التي نشر فيها النص المعيب ذاته.

يختلف الاستدراك عن التصحيح الذي يقوم باضافات أو تغييرات في روح النص أي يقوم بتعديله.

مثال في الاستدراك : جاء في الجريدة الرسمية العدد 22 الصادر بتاريخ 11 أبريل سنة 1993 مايلي : "مرسوم تنفيذي رقم 92-489 مؤرخ في 4 رجب عام 1413 الموافق 28 ديسمبر سنة 1992، يتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة التربية الوطنية (استدراك)

الجريدة الرسمية -العدد 93 - الصادر بتاريخ 30 ديسمبر سنة 1992 الصفحة 2415 .

العمود الأول -المادة 17 السطر الثاني :

بدلا من : .... المذكور في المادة 2 من هذا ....

يقرأ : .... المذكور في المادة الأولى من هذا .....

(الباقي بدون تغيير).

إن الاستدراك يرمي إلى إعطاء النص معناه الأصلي الموجود في أصل النص قبل نشره وبعد توقيعه، ولا يتطلب الاستدراك اتخاذ نص جديد بل يتلخص هذا الاجراء في عملية بسيطة تهدف إلى تصحيح أخطاء مادية قام بها الناشر وهو ما يختلف جوهريا عن التعديل الذي يخضع لنفس الاجراءات التي أدت إلى اتخاذ النص ذاته، وبمعنى آخر يتطلب التعديل اتخاذ نص جديد في نفس المستوى التدرجي ويرمي إلى إضافة أو حذف أحكام من النص الأول.

مثال في التعديل :

جاء في ج.ر. العدد 16، الصادر بتاريخ 10 مارس سنة 1993، مايلي :

"مرسوم تنفيذي رقم 93-77 مؤرخ في 15 رمضان عام 1413 الموافق 9 مارس سنة 1993 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 89-130 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1989 المعدل، والمتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة العدل.

إن رئيس الحكومة،

- بناء على تقرير وزير العدل،

- وبناء على الدستور، لاسيما المادتان 81 و 116 منه،

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 89-129 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1409 الموافق 25 يوليو سنة 1989 الذي يحدد صلاحيات وزير العدل،

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 89-130 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1409 الموافق 25 يوليو سنة 1989 الذي يحدد صلاحيات وزير العدل.

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في أول ذي الحجة عام 1410 الموافق 23 يونيو سنة 1990 والذي يحدد هياكل الادارة المركزية وأجهزتها في الوزارات .

يرسم ما يلي :

المادة الأولى : تعدل أحكام المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 89-130 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1989 والمذكور أعلاه كما يلي :

"المادة الأولى : تشتمل الادارة المركزية في وزارة العدل، الموضوعة تحت سلطة الوزير على مايأتي :

- ديوان الوزير ويتكون من :

مدير الديوان ويساعده مديران للدراسات ويلحق به مكتب البريد ومكتب للوثائق

(الباقي بدون تغيير)"

المادة 2 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية. حرر بالجزائر في 15 رمضان عام 1413 الموافق 9 مارس سنة 1993 .

بلعيد عبد السلام".

2 – **الغموض :**

هو استعمال لفظ أو عبارة في النص يمكن أن يدل على معان مختلفة يجب الأخذ بواحد منها، فيقال إنه نص غامض.

3 – **التعارض :**

يكون بين نصين أو أكثر من درجات مختلفة ومتفاوتة كما يمكن أن ينتج عن نصوص من درجة واحدة اتخذت بنفس التاريخ أو بتواريخ مختلفة وقد يكون في النص عينه.

إذا لم يتدخل المشرع لتصحيح الخطإ أو الغموض أو التعارض جاز للاجتهاد القضائي تفسير النص المعيب، كما هو الحال بالنسبة للادارة التي تسلك وسائل متعددة لرفع العيب، يلجأ القاضي إلى هذا التفسير بمناسبة وقائع ونزاعات معروضة على المحاكم ولم يعد هناك من يشك في حق الهيئات القضائية في تأويل القانون إذا كان في حاجة إلى ذلك.

المطلب 3 – تفسير النص المعيب :

أولا – تدخل الاجتهاد القضائي لتفسير النص المعيب : (1)

1 – حالة الخطأ أو السكوت أو النقصان :

هي من أعقد الحالات التي تتطلب تدخلا اجتهاديا بالمفهوم الذي يكاد يكون كاملا لخلق قاعدة قانونية، لأن القاضي يواجه صمت القانون عن مسألة يحتاج فيها إلى الارتكاز، وبقدر ما تكون هذه الحالة مدعاة للحيرة بقدر ما يستدعى الثبات في الإجتهاد المختار، لأن إبداع قاعدة قانونية والإستقرار عليها أحسن بكثير من إعداد قاعدة قانونية حسب الطلب.

2 – **حالة الغموض** : يقابل تعدد إحتمالات الفهم، تعدد إحتمالات المواجهة والتصدي، لذلك يؤسس القاضي إجتهاده على توضيح المفهوم الذي علق بذهنه من غموض النص بصفة أولية ثم يتجه بالحل الذي يراه مناسبا في وحدة منطقية منسجمة.

3 – **حالة التعارض** : على الرغم من أنها تتراءى كحالة شائكة، فإنها في أحيان كثيرة ميسورة الحل سواء تعلق الأمر بتناقض في داخل النص

1- أنظر المجلة القضائية - العدد الأول 1989 -ص 11- أحمد مجحودة "رسالة الاجتهاد القضائي في دولة القانون".

الواحد أو تناقض بين النصوص المتعددة من بينها النص المعني بالتطبيق لأن الإستعانة بترجيح النصوص وأعمال المقارنة يفيد في الوصول إلى هدف المشرع، إذا كان الهدف لازال متماشيا مع الواقع التشريعي ويفيد في التعرف على النهج الأصلح بإختلاف البدائل التي تعرضها حالة التناقض والتعارض، إذا كان القاضي متأثرا بالمذاهب التاريخية أو الإجتماعية في التفسير.

ثانيا - وسائل تفسير النص المعيب :

إذا شاب النص عيباً أو أكثر مما ذكر، وجب تفسيره وبيان المقصود منه، لذلك يسلك كل من القاضي والإدارة طرقا ويعتمدان على وسائل لتفسير النص المعيب ولرفع العيب ومن أهمها ما يلي:

1 - تقريب الألفاظ والنصوص بعضها من بعض وإعتبار النص جزءا من كل :

ذلك أن الألفاظ في مضمون النص الواحد تكمل بعضها، كما أن النصوص تكمل بعضها أيضا وكثيرا ما يؤدي هذا العمل إلى نتائج مرضية تبين مقصود المشرع من وضع النص.

2 - الرجوع إلى الأعمال التحضيرية :

لتفسير النص المعيب يلجأ كذلك إلى الأعمال التحضيرية والوثائق التي تتضمن المراحل المختلفة التي أدت إلى إعداد النص وما صاحبه من

مناقشات ومذكرات ومحاضر إجتماعات وتفسيرات وإيضاحات ومراسلات بين مختلف الإدارات المعنية وذلك لتبيان مقصود المشرع من وضعه وتوضيح ما غمض من أحكامه إعتمادا على المصدر التاريخي الذي إستند منه. وإعتمادا كذلك على المراحل المختلفة التي أدت إلى بلورته في شكل نص قابل للتنفيذ.

- **بالنسبة للنصوص التشريعية** : يرجع الباحث إلى الأعمال التحضيرية التي تنشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني وهي جريدة تعدها إدارة المجلس الشعبي الوطني وتنشر فيها كل المداولات من نقاشات وتدخلات وتساؤلات وإقتراحات تسبق إقرار النص.

ويمكن الرجوع إلى الوزارة صاحبة المبادرة وإلى الأمانة العامة للحكومة التي تقوم بالتنسيق وتحفظ النصوص وتنشرها في الجريدة الرسمية.

- **بالنسبة للنصوص التنظيمية** : يرجع الباحث إلى الوزارة صاحبة المبادرة وإلى أعمال الأمانة العامة للحكومة بالنسبة للمراسيم، كما يرجع إلى الوزارات والولايات والبلديات صاحبة المبادرة بالنسبة للقرارات الإدارية الوزارية والولائية والبلدية.

3 - الرجوع إلى النص المحرر باللغة الفرنسية :

كانت وما زالت توضع جل النصوص التشريعية والتنظيمية باللغة

الفرنسية أولا ثم تصاغ إلى اللغة العربية عندما تصل إلى مرحلة الاعداد النهائي لامضائها، وتدون الأعمال التحضيرية باللغة الفرنسية وحدها ومن ثم وعند غموض نص يمكن الرجوع إلى الصياغة الفرنسية لتفسيره وللكشف عن حقيقة مقصود المشرع من النص العربي. تكون في بعض الأحيان هذه الوسيلة مفيدة.

وفي هذا الموضوع قررت المحكمة العليا في قضية أ.ج ببجاية ضد ب.م، ل ع النيابة العامة ترجيح النص الفرنسي بتاريخ 22 فبراير سنة 1983- طعن بالنقض-مواعيد كاملة - تناقض بين النص العربي والنص الفرنسي حول إحتساب المهلة - المجلة القضائية- العدد الأول لسنة 1989 -ص- 335 : متى كان من المقرر قانونا أن جميع المواعيد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية مواعيد كاملة لا يحسب فيها يوم بدايتها ولا يوم إنقضائها، فإن مهلة الطعن بالنقض المنصوص عليها في المادة 3/498 من نفس القانون تبتدئ من اليوم الموالي لصدور الحكم أو القرار الحضوري كما هو بالنص الفرنسي وليس كما ورد خطأً بالنص العربي، تبتدئ هذه المهلة من يوم النطق بالقرار .... .

وضعت بعض المواد باللغة العربية بأسلوب يتناقض واللغة الفرنسية، مثلا المادة 184 من قانون الإجراءات الجزائية التي بمقتضى تعديلها بموجب القانون رقم 90-24 المؤرخ في 18 غشت سنة 1990 : لا يجوز للأطراف

ولمحاميهم الحضور في الجلسة وتوجيه ملاحظاتهم الشفوية لتدعيم طلباتهم.

ولغرفة الإتهام أن تأمر بإستحضار الخصوم شخصيا وكذلك تقديم أدلة الإتهام ...يفهم من سياق المادة ومن ترجمتها بالفرنسية أن النص الفرنسي هو الصحيح وأن حرف "لا" زائد في النص العربي لأن هناك تناقضا بين الفقرة الأولى والفقرة الثانية من نفس المادة.

يلاحظ أن بالنسبة للنصوص التشريعية ومع صدور القانون المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية بتاريخ 16 يناير سنة - 1991 ج.ر. العدد 3 الصادر بتاريخ 16 يناير سنة 1991، أصبح المشرع، أي المجلس الشعبي الوطني يسن النصوص باللغة العربية وحدها، وتقوم الأمانة العامة للحكومة، عند نشرها، بترجمتها من اللغة العربية إلى الفرنسية، وهذا إلى غاية حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 4 يناير سنة 1992.

ومع تأجيل تطبيق القانون المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 92-02 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1992، عادت التقاليد القديمة والمتمثلة في إعداد كل الأعمال التحضيرية للنصوص التشريعية، في شكل مراسيم تشريعية، إلى ماكانت عليه أي باللغة الفرنسية ثم تترجم إلى اللغة العربية قبل إصدارها والتوقيع عليها مع كل النقائص التي تنتج عن الترجمة Traduttore traditore وذلك رغم إتخاذ المرسوم الرئاسي الذي يتعلق بكيفيات تطبيق نفس القانون المتضمن تعميم إستعمال اللغة

العربية في نفس اليوم الذي مدد فيه الأجل الأقصى المنصوص عليه في المادة 36 من القانون المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية، إلى غاية توفر الشروط اللازمة، ورغم إلحاح المشرع بالعمل باللغة العربية ضمن هذا المرسوم الرئاسي رقم 92-303 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1992، ج.ر. العدد 54 الصادر بتاريخ 15 يوليو سنة 1992.

4 – الرجوع إلى المصدر التاريخي للنص :

يستمد النص إلى نظام قانوني معين يعتبر مصدرا تاريخيا، عند وجود غموض بالنص يمكن ازالتة بواسطة التعبير السائد في النظام القانوني الذي انبثق النص منه.

5 – تحديد درجة النص وتاريخه وصفته من حيث العموم أو الخصوص :

عندما يشوب النص عيب التعارض، يمكن بتحديد درجة النص إزالة التعارض عن طريق تغليب الحكم الذي يتضمنه التشريع الأقوى وفقا لتدرج التشريع، وتحديد التاريخ يؤدي إلى تغليب الحكم الذي يتضمنه النص الاحدث، ويعتبر النص القديم منسوخا وكذلك تحديد صفته وبيان ما إذا كان نصا عاما أو خاصا يؤدي إلى تغليب حكم وإهمال آخر.

الفصل الرابع : تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية

يعتبر بعض القانونيين أن دخول النص حيز التنفيذ يبدأ فور نشره في الجريدة الرسمية طبقا للمادة 4 من القانون المدني.

غير أنهم لا يفرقون بين عملية دخول النص حيز التنفيذ مباشرة بعد توقيعه وإمكانية معارضته التي تفترض القيام بنشره (أو تبليغه بالنسبة لبعض القرارات الفردية).

يؤدي التوقيع على النص، قبل نشره، إلى إنشاء " آثار قانونية " يمكن الإدارة العمومية أن تتخذ إثرها تدابير تطبيقية تنتج عنها، في بعض الأحيان حقوق مكتسبة لا يمكن تجاهلها أو سحبها إلا بعد مراعاة الشروط العادية لاسيما مهلة قبول الطعن بتجاوز السلطة (المبحث 1).

وعملا بأحكام المادة 2 من القانون المدني : لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولايكون له أثر رجعي. ولا يجوز إلغاء القانون إلا بقانون لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء.

وقد يكون الإلغاء ضمنيا إذا تضمن القانون الجديد نصا يتعارض مع نص القانون القديم أو نظم من جديد موضوعا سبق أن قرر قواعده ذلك القانون القديم . (المبحث 2).

يترتب على ماسبق أن المشروع يتحول إلى نص قانوني قابل للتنفيذ بمجرد توقيعه (المبحث 3) في مكان معين يخضع للإختصاص الإقليمي (المبحث 4).

المبحث 1 - تاريخ العمل بالنص أو دخوله حيز التنفيذ

لا يكتسب النص صفة الشرعية بسبب نشره لكنه يكتسبها قبل ذلك بفضل الصيغة النهائية التي يختتم بها والتي تحرر كما يلي : يكلف وزير ...... ووزير .... (اسم الوزارة) ..... بتنفيذ هذا المرسوم الذي ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"، أو "يكلف وزير ...... ووزير.......... كل فيما يخصه، بتنفيذ هذا المرسوم الذي ينشر في الجريدة الرسمية ......

المطلب 1 - الصيغة النهائية :

تمثل الصيغة النهائية المادة الأخيرة في مضمون أحكام النصوص وهي عادة ما تكلف بعض السلطات بصورة صريحة بتنفيذ أحكام النصوص، مراسيم كانت أم قرارات.

1 - **المراسيم** : تتضمن بعض المراسيم مادة نهائية يكلف بموجبها وزير معين أو أكثر بتنفيذ أحكام النص، ولا يكلف بتنفيذ المراسيم سوى الوزراء.

وإذا كان المرسوم يعني مصالح رئيس الحكومة أو رئاسة الجمهورية،

فلا يشار إلى المكلف بالتنفيذ لأن السلطة التي تقوم بالتوقيع على المراسيم لا يمكن أن تكلف نفسها بتنفيذها وإنما تعين صراحة السلطة التي تقوم بذلك إذا أمكن.

2 – **القرارات** : تكلف السلطة التي تتخذ القرار الإداري، أحد أو عدد معين من كبار الموظفين بتنفيذه، كل فيما يخصه.

ينبغي إحترام الأسماء والتسميات الرسمية للمكلفين بتنفيذ النصوص عند ذكرها في المادة الأخيرة لتفادي النزاعات والهروب من المسؤولية بالتذرع وراء ذلك وبالتالي ينتج تماطل في آجال تطبيق النصوص.

ينبغي إستعمال فعل نشر في المضارع حسب النحو الآتي :

ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ....وتجنب فعل سينشر الذي يستعمل بكثافة في صياغة المادة الأخيرة باللغة العربية في مستوى الجماعات الإقليمية وذلك يعود إلى عدم التحكم في الترجمة من اللغة الفرنسية لفعل "sera publié"

" Le présent arrêté sera publié au journal officiel ......" في صيغة المستقبل.

غير أن المضارع في اللغة العربية يدل على الحاضر والمستقبل. ودخول حرف "السين" مثل سينشر يحرر الفعل المضارع من الدلالة على زمن الحال

أو الزمن الحاضر ويصبح يدل على المسقبل، بعد أن كان يحتمل الدلالة على الحال والإستقبال ويسمى سين التنفيس لا تساع زمانه الإستقبالي.

وبما أن الأمر بالنشر في الجريدة الرسمية يدل على عمل فوري يتبع التوقيع، يكتب إذن فعل نشر في صيغة المضارع المثبت : "ينشر" وليس سينشر.

يلاحظ أن صيغة التنفيذ تسبق صيغة النشر ولذلك تكتسب شرعية النص بفضل الصيغة النهائية التي تختتم بها أحكامه بالإضافة إلى التوقيع.

إعتادت الإدارة العمومية على نشر جل النصوص التشريعية والتنظيمية وتبليغ النصوص الفردية إلى أصحابها، ولا تتخذ نصا إلا بالإعتماد على قاعدة قانونية نشرت مسبقا. ولا يدخل النص حيز المعارضة إلا بعد تلبية قواعد النشر بإستثناء النصوص التي ليست قابلة لذلك وتبليغ القرارات الفردية.

المطلب 2 – نشر النصوص

وهو الإجراء الذي يتخذ لينهي إلى علم المواطنين كافة الأحكام المتخذة، فإذا لم يقع هذا الإجراء لا يلزم المواطن بهذه الأحكام رغم وجودها وتنفيذها.

ولقد حددت المادة 4 من القانون المدني الطريقة التي تنهى أحكام

القانون إلى علم المواطن إذ أكدت بأنها تنشر في الجريدة الرسمية ولا يعني عنها سلوك أي طريق آخر حتى ولو كان أكثر فاعلية في علم المواطن، كالصحف والاذاعة والتلفزة، بل لابد أن توزع أعداد هذه الجريدة بعد طبعها لكي تكون نافذة المفعول بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها بالنسبة للجزائر العاصمة وبعد يوم كامل من وصولها إلى مقر الدائرة بالنسبة لباقي المناطق الأخرى للوطن.

وبمجرد مضي المدة المحددة يطبق التشريع ويبدأ تعداد مدة المعارضة أمام المحاكم القضائية، حتى ولو تصادف أن الكثيرين من المواطنين لم يعلموا به.

ليس المقصود بالنشر إعلام المواطن إعلما فعليا بل إتخاذ ما من شأنه أن يعلمه ولا يعذر بجهل القانون (المادة 57 من الدستور).

فإذا كان من الواجب إطلاقا نشر القوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، في الجريدة الرسمية وكذلك نشر المراسيم والقرارات وبعض المقرارات، إن هناك بعض النصوص التنظيمية ليست قابلة للنشر بطلب من المشرع الذي إتخذها، وهي رغم ذلك تخضع للتنفيذ دون نشرها أو إشهارها.

1 – **النصوص غير القابلة للنشر :**

يغض النظر عن الوثائق الإدارية المختلفة التي لا تنشر في الجريدة الرسمية وذلك دون سبب، كالمناشير والتعليمات والمراسلات الإدارية ..... إلخ ...... هناك بعض المراسيم والقرارات التي لا تنشر في الجريدة الرسمية وهي غير قابلة للنشر بسبب مضمونها. عادة ما يكون عدد هذه النصوص قليلا ومحصورا في مواضيع الأمن والدفاع الوطني والإمتيازات الممنوحة لكبار رجال الدولة.

تبلغ هذه النصوص إلى أصحابها وإلى المعنيين بتنفيذها بصفة فردية.

2 – **التبليغ :**

إذا كان النشر في الجريدة الرسمية يتعلق بالنصوص التشريعية والتنظيمية وبعض النصوص الفردية (المراسيم خاصة) فإن عملية التبليغ بالقرارات الفردية الأخرى تمثل إجراء إلزاميا لكي تصبح قابلة التنفيذ والمعارضة، تتطلب هذه العملية إرسال القرار الفردي إلى المعني به أي تبليغه إياه.

– يعتبر عدم التبليغ مبطلا للقرار الإداري وذلك عملا بالإجتهاد القضائي المستقر عليه :

انظر قضية ط ع ضد وزير الصحة العمومية – المحكمة العليا –

بتاريخ 18 أبريل سنة 1989- نقل تلقائي - عدم تبليغ الموظف - إبطال - المجلة القضائية - العدد 3 - 1991 - ص. 165 " من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب تبليغ الموظف في حالة النقل التلقائي...

- كما يعد رفض التوقيع على محضر التبليغ بمثابة تبليغ : أنظر قضية إ م . ضد وال ووزير الداخلية بتاريخ 9 فبراير 1985 -تبليغ- رفض التوقيع على محضر تبليغ القرار الإداري لا يؤثر على صحة التبليغ وبدء سريان آجال الطعن فيه بالرغم من رفض المبلغ له التوقيع : «إن القرارات الفردية الصادة عن السلطة الإدارية لما كانت مجسدة لسلطة الإدارة في إتخاذها ووسيلة معبرة عنها، كان تبليغها منوطا بالسلطة المصدرة لها وإتمامه مرتبا لآثار قانونية من حيث بدء سريان أجل الشهرين لرفع الطعن الإداري المسبق المشترط للطعن فيها بالبطلان أمام المجلس الأعلى.

ومتى كان من الثابت أن التبليغ قد تم بصورة قانونية ولم يحظ فقط بقبول المبلغ له التوقيع على المحضر، فإن ذلك الرفض ليس من شأنه الحيلولة حول ومدى صحة التبليغ بإعتباره موقفا سلبيا لا يوقف سريان آجال الطعن مما يستوجب معه رفض العريضة لايداعها بعد إنقضاء الميعاد القانوني» المجلية القضائية - العدد 1 . 1989، ص 257.

مع دخول النص حيز التنفيذ تتغير القاعدة القانونية بتدخل أحكام جديدة في النظام القانوني بإلغاء بعض الأحكام السابقة أو بتعديلها أو

بتتميمها، ولأسباب عدة يمكن أن يؤجل التنفيد إلى وقت لاحق، يشار إليه في المادة الختامية من أحكام النص بإحدى العبارات التالية : "تدخل أحكام هذا....حيز التنفيذ إبتداء من تاريخ ...." أو :"في أجل أقصاه....إبتداء من تاريخ نشر هذا....". أو إبتداء من.......يدخل هذا....حيز التنفيذ و ينشر في الجريدة....." أو" يسري مفعول هذا......إبتداءمن.....و ينشر في....".

تجدر الإشارة إلى أن القرارات الإدارية لا يمكن أن يكون لها أثررجعي،القانون وحده يمكن أن يكون له أثررجعي بإستثناء قانون العقوبات الذي لا يمكن أن يكون له أثر رجعي إلا ما كان منه أقل شدة – المادة 2 من قانون المعقوبات .
(Clausula di retrottivita أنظر كذلك المادة 2 من القانون المدني)

المبحث 2 – الأحكام السابقة والأحكام اللاحقة :

المطلب 1 – الأحكام السابقة:

مع دخول النص الجديد حيز التنفيذ تنسخ ضمنيا الاحكام السابقة التي تتعارض مع أحكامه، وإذا تدخل نص جديد ليعوض صراحة نصوصا سابقة، يشار في المادة ماقبل الاخيرة من أحكام النص الجديد، إلى الاحكام الملغاة من النصوص السابقة .

مثلا : جاء في المادة ماقبل الاخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، والذي اتخذ لتعويض المرسوم رقم 85-214 المؤرخ في 20 غشت سنة 1985 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية في الحزب والدولة وواجباتهم، مايلي :

" المادة 35 (ماقبل الاخيرة) : تلغى الاحكام المخالفة لأحكام هذا المرسوم لاسيما المرسوم رقم 85-214 المؤرخ في 20 غشت سنة 1985 المذكور أعلاه ".

إن الالغاء يعني إزالة أحكام في المستقبل ولا يمتد إلى الماضي عكس الإبطال الذي يمثل إزالة ذات أثر رجعي بسبب عدم احترام شروط قانونية مما يؤدي إلى الإنعدام في الماضي.

توضع صراحة في المادة ماقبل الاخيرة، كل الأحكام الملغاة ويذكر مرجعها كاملا ولذلك يستحسن إجتناب عبارة : "تلغى كل الأحكام المخالفة لهذا ...."

فمن البديهي أنه بتدخل أحكام جديدة تلغى، ولو ضمنيا، كل الأحكام السابقة التي تخالفها وذلك لاجتناب التضارب بين النصوص (المادة 2 من القانون المدني) ومن الناحية العملية يسمح ذكر الأحكام الملغاة،

بضبط النصوص وتحيينها بواسطة الاعلام الآلي والفهارس.

المطلب 2 - الأحكام اللاحقة :

تطرح الأحكام اللاحقة الاشكالية التالية : عندما يحدد نص تشريعي أجلا للإدارة لاتخاذ تدابير معينة، هل يمكنها اتخاذ تلك التدابير بعد انقضاء هذا الاجل المحدد قانونا ؟ وهل يمكن الادارة الامتناع عن اتخاذ النص التطبيقي المطلوب؟ (1)، وفي غياب الأحكام التشريعية أو التنظيمية الصريحة، هل يمكن القاضي اجبار الادارة على احترام الآجال؟ (2).

1 - الآجال المحددة صراحة بنص :

عندما يقضي نص بتدخل نص آخر لتطبيق بعض أحكامه في أجل معين، تتمتع الادارة بالسلطة التقديرية الكاملة تؤهلها باتخاذ ذلك النص أو تأجيل اتخاذه إلى تاريخ تراه ملائما.

يهدف المشرع من وراء تحديد أجل تدخل النص إلى الإسراع باجراءات اتخاذه بغض النظر عن الآجال المحددة وبالتالي لا يعتبر النص المتخذ بعد انقضاء الآجال باطلا لأن ابطاله يعود إلى عكس مايهدف إليه المشرع مثلا : عندما يشترط قانون، من بين أحكامه، تدخل مراسيم تطبيقية خلال الثلاثة أشهر الموالية لنشر القانون، فإذا قامت الادارة باتخاذ المراسيم بعد ستة أشهر أو بعد عامين أو لم تقم بذلك اطلاقا لايعتبر هذا عملا غير

شرعي، ولايمنع انقضاء الآجل السلطة المؤهلة، اتخاذ المراسيم ولو بعد مضي عقد كامل من الزمن بعد نشر القانون.

غير أنه المشرع يمكنه تحديد أجل يحترم اجباريا من الادارة إما للتعجيل في اتخاذ القرار بتحديد مهلة لدراسة طلب المواطن وعند سكوت الادارة بعد هذه المهلة يعتبر الطلب مقبولا ضمنيا، وإما للتخفيف من ثقل الوصاية الادارية بتحديد مهلة لرد الوصاية على المداولات التي تصبح نافذة بعد انقضاء المهلة. (المادة 43 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية).

2 – القاضي الاداري واحترام الآجال :

لا تتخذ في بعض الحالات، النصوص التطبيقية، بصفة شرعية إلا إذا استوفت شرط القاضي الاداري المتمثلة في "الآجال الضرورية" "والآجال المعقولة ".

الآجال الضرورية :

يشترط القاضي من الادارة، في مجال احترام حقوق الدفاع، ترك المهلة قبل اتخاذ القرار المناسب حيث بمقتضاها يمكن المواطن المعني الاطلاع على ملفه الاداري والتعرف على أوجه التظلم وكذلك الاجابة على الملاحظات للدفاع على حقوقه.

تحدد هذه المهلة بين المدة التي بلغ فيها المواطن بعناصر ملفه والتاريخ الفعلي لاتخاذ القرار في شأنه.

تمثل هذه المهلة الآجال الضرورية وينبغي أن تتوفر فيها الشروط الثلاثة الآتية :

* اعلام المعني بالعقوبة وتبليغه الملف

* اعطاء المعني مهلة كافية للرد على أوجه التظلم

* ترك مهلة للادارة للاطلاع على عناصر الدفاع

يقصد من تحديد الآجال الضرورية" امتناع الادارة من اتخاذ القرار قبل استيفاء حقوق الدفاع، وتحدد عادة مهلة التبليغ بالتدابير المرتقبة والتبليغ بالعقوبات المتخذة ب، 48 ساعة كاملة كحد أدنى

الآجال المعقولة :

تهدف الآجال المعقولة عكس الآجال الضرورية إلى تحديد آجال قصوى لاتخاذ القرار لايمكن تجاوزها.

يشترط من الادارة اتخاذ التدابير التطبيقية لنص سابق قبل انقضاء الآجال المحددة في أحكامه.

توكل بعض الآجال للادارة كي تستخلص، من الأحكام التشريعية والتنظيمية والقضائية، التدابير التطبيقية عن طريق نصوص تنظيمية أو فردية، رغم أن جل النصوص التشريعية تترك للتنظيم كيفيات تطبيق بعض أحكامها

دون تحديد الآجال بوضع العبارة الآتية : "تحدد كيفيات تطبيق هذه الأحكام عن طريق التنظيم ".

ولكي تتخذ الادارة النص التطبيقي بصفة اجبارية يشترط أن يؤدي عدم اتخاذ التدابيرالتطبيقية إلى استحالة تنفيذ النص المتخذ ويشترط كذلك أن تكون الإدارة ملزمة باتخاذ التدابير التطبيقية الضرورية، أي لها "اختصاص مقيد".

يرمي القاضي الاداري من وراء تحديد أجل معقول إلى إجتناب تقصير الادارة وتماطلها على اتخاذ النصوص التطبيقية بتهربها تحت غطاء الظروف والملاءمة وتقدير المناسبة.

وإذا تجاوز امتناع الادارة أجلا معقولا يؤدي إلى اعتباره رفضا نهائيا في ارادة اتخاذ النصوص التطبيقية، يتدخل القاضي لتحديد مدة لايمكن أن تفوق الوقت الذي يفهم صراحة منه أن إرادة السلطة الادارية في عدم اتخاذ النص أو اتخاذه جزئيا أو تأجيل إتخاذه أو تأجيل تنفيذه، واردة.

المبحث الثالث - مكان إتخاذ النص :

يوضع المكان الذي اتخذ فيه النص على الأسفل حسب الكيفية الآتية :"حرر بالجزائر في ...."غير أن عدم ذكر المكان لايشوب شرعية النص.

يكتسي مكان اتخاذ النص أهمية في اختصاص الادارة، ولكي يكون النص صحيحا يجب أن تتخذه سلطة مختصة إقليميا، ذلك أن الاقليم يمثل وسيلة غير مباشرة في تحديد اختصاص السلطة الادارية مع الملاحظة أنه لا توجد مقاييس تحدد مكان اتخاذ النص.

إذا اتخذ قرار بلدي ينظم ميدانا معينا خارج إقليم البلدية المعنية فإنه يعتبر لاغيا وذلك عملا بقاعدة الاختصاص الاقليمي وبالتالي لاتتخذ القرارات البلدية إلا في اقليم البلدية عينها وفقا للمادة 79 الفقرة الاخيرة من قانون البلدية : "تدون القرارات بتاريخ اصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض والمدرج ضمن ديوان العقود الادارية البلدية....." كيف تدون القرارات في هذا السجل إذا لم تتخذ في البلدية نفسها؟ يفهم ضمنيا أن القرارات الإدارية تتخذ في إقليم البلدية المعنية بها.

أما المراسيم يمكن اتخاذها في أي نقطة من اقليم البلاد لأن الاختصاص الاقليمي لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة، يعم ربوع الوطن.

تتجسد المعطيات القانونية للمكان في دائرة ادارية تمثل همزة وصل الزامية بين العمل الاداري وصاحب النص وهكذا لايمكن أعوان الشرطة البلدية مثلا أن يتدخلوا إلا في حدود مكان معين أي اقليم البلدية وكذلك، الأمر بالنسبة للقضاة والاداريين إلخ ... .

يحصر العمل الإداري في دائرة محدودة قد تكون البلدية أو الولاية أو الحي أو حتى عمارة بالنسبة للجمعيات.

المبحث الرابع – التوقيع وتفويض الإمضاء :

يتحول مشروع النص إلى نص كامل و قابل للتنفيد بمجرد التوقيع عليه مباشرة بعد وضع مكان اتخاذ النص (المطلب 1) ولا يعتبر النص موجودا إلا بعد توقيعه من متخذه أو من المفوض له صراحة بذلك (المطلب 2) وعليه لا يعتبر نص، النية في اتخاذه أو الأمر بإعداده.

المطلب 1 – التوقيع :

يمثل التوقيع تسجيلا يضعه شخص بإسمه في شكل خاص به وثابت ليقر صحة مضمون النص وسلامته و يتحمل مسؤولية ذلك، وهو أحد العناصر الاساسية لصحة النص و الشرط الاساسي لقبوله.

يختلف التوقيع عن التأشير الذي يمثل الحروف الاولى من اسم المؤشر.

1 – النصوص التشريعية :

يوقع رئيس الجمهورية النصوص التشريعية بموجب المادة 117 من الدستور التي بموجبها : "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما إبتداء من تاريخ تسليمه إياه" وفي الحالات الاستثنائية يوقع النصوص التشريعية القائم مقام رئيس الجمهورية كرئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الثورة خلال الفترة من 19 يونيو سنة 1965 إلى 1976 ورئيس المجلس الاعلى للدولة خلال الفترة من 12 يناير سنة 1992 إلى 30

يناير سنة 1994 ورئيس الدولة ابتداء من 30 يناير سنة 1994 ولمدة 3 سنوات كحد أقصى.

2 - النصوص التنظيمية :

المراسيم : قبل دستور 28 فبراير سنة 1989 وبالضبط قبل استفتاء 3 نوفمبر 1988 المتعلق بالتعديل الدستوري الذي نشر بموجب المرسوم رقم 88-227 المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 1988 بالجريدة الرسمية -العدد 45 الصادر بتاريخ 5 نوفمبر سنة 1988 ص. 1522، التعديل الذي خص دستور سنة 1976، كان رئيس الجمهورية مؤهلا وحده بامضاء المراسيم وذلك بموجب المادة 53 من دستور 28 غشت سنة 1963 : "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية" والمادة 6 من الامر رقم 65-182 المؤرخ في 10 يوليو سنة 1965 : "إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية، على شكل أوامر أو مراسيم". وهذا بعد الغاء دستور 1963 إلى غاية دستور 22 نوفمبر سنة 1976 حيث ورد في المادة 111-10 من دستور 1976 أن (رئيس الجمهورية) "يضطلع بالسلطة التنظيمية"، وبعد استفتاء 3 نوفمبر سنة 1988 أصبحت المراسيم تنقسم إلى رئاسية وتنفيذية وتأكد ذلك مع دستور 1989.

يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية ويوقع رئيس الحكومة المراسيم التنفيذية وذلك ماأكده دستور 28 فبراير سنة 1989 في مادتيه 74-6 : "يوقع (رئيس الجمهورية) المراسيم الرئاسية" و81-4 : "يوقع (رئيس الحكومة) المراسيم التنفيذية".

لايجوز إطلاقا أن يفوض رئيس الجمهورية سلطة التوقيع على المراسيم الرئاسية طبقا للمادة 83، الفقرة 2 من الدستور. (للتذكير اتخذ اول مرسوم رئاسي رقم 88-235 بتاريخ 9 نوفمبر سنة 1988 وكان يتعلق بتعيين الحكومة، واتخذ أول مرسوم تنفيذي رقم 88-236 بتاريخ 10 نوفمبر سنة 1988 يرخص لاعضاء الحكومة بتفويض إمضائهم).

القرارات :

يوقع على القرارات الوزراء ورؤساء البلديات والولاة، يمكن أن يقوم بذلك أحد إطارات الوزارة أو البلدية أو الولاية عن طريق التفويض رغم أن الاختصاص يمارس ولايفوض Delegatus non potest delegare ورغم الطابع التقديري للامضاء.

المطلب 2 – تفويض الإمضاء :

هو عمل قانوني تسمح بمقتضاه سلطة ادارية "مفوض" لأحد مساعديها "مفوض اليه" بالتوقيع مكانها على بعض القرارات وذلك في حدود اختصاص كليهما لاعفاء المفوض من جزء من العمل المادي المتمثل في كثافة الملفات وتعدد الاعمال الادارية ويبقى المفوض وحده مسؤولا عن القرار الممضي خلافا لتفويض الاختصاص أو السلطة والذي يرمي إلى تغيير نظام الاختصاص بين السلطات الادارية المعنية بتحويل سلطات جزئية لسلطة أخرى حتى تمارسها مكانها، إذ تصبح السلطة المستفيدة من التفويض

مسؤولة عن التصرفات التي تتخذها بمقتضى السلطات التي خولت لها عن طريق التفويض.

حدد الاجتهاد القضائي شروط تفويض الاختصاص وتفويض الامضاء ونتائجهما.

أ – شروط تفويض الإختصاص ونتائجها :

1 – الشروط :

– يتطلب تفويض الاختصاص نصا صريحا،

– تقرر السلطة التنظيمية وحدها تفويض الاختصاص وترخص به،

– يمثل تفويض الاختصاص تحويلا جزئيا من اختصاص سلطة إلى سلطة أخرى لأن التفويض الكلي يتنافى والمبادئ العامة للقانون،

– يشترط في تفويض الاختصاص نشر النص الخاص بذلك كي يمكن تنفيذه ومعارضته عند الاقتضاء.

2 – النتائج :

– لايكتسي تفويض الاختصاص الطابع الشخصي، ويعني العلاقات بين سلطتين اداريتين ذاتهما بغض النظر عن تغيير الاشخاص،

- تتخلى السلطة المفوضة، تحت طائلة تجاوز السلطة، عن الصلاحيات المفوضة.

- يعدل تفويض الاختصاص السلم القانوني للنصوص الادارية، مثلا إذا فوض وزير بعض من اختصاصاته إلى وال، تتخذ القرارات المتعلقة بموضوع الاختصاص المفوض، في شكل قرارات ولائية وليست وزارية.

ب - شروط تفويض الإمضاء ونتائجها :

1 - الشروط :

- يتميز تفويض الامضاء بالطابع التنظيمي وبالتالي يشترط نشره في شكل قرار إداري كي يكون قابلا للتنفيذ والمعارضة،

- ترخص السلطة المؤهلة قانونا بالامضاء تفويضه إلى مساعديها المفوض لهم،

- يمثل تفويض الامضاء تحويلا جزئيا من صلاحيات المفوض إلى المفوض له في حدود اختصاصاته.

2 - النتائج :

- يحتفظ المفوض باختصاصاته كاملة رغم تفويض امضائه،

- يكتسي تفويض الامضاء الطابع الشخصي حيث يمنح إلى موظفين إسميا وتنتهي صلاحياته بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه،

- يمكن الغاء أو تعديل تفويض الامضاء في أي وقت،

- يحدد مجال وتعداد مواضيع تفويض الإمضاء صراحة في النص.

ج - التجسيد العملي لتفويض الإمضاء :

*** في مستوى الادارة المركزية :**

بعد تشكيل الحكومة يتخذ رئيسها مرسوما تنفيذيا يتضمن الترخيص لاعضاء حكومته بتفويض امضائهم، بموجب قرار، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الاقل.

كما يتضمن الترخيص بالتفويض على الشكل نفسه إلى موظفي الادارة المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الاقل وذلك للتوقيع على الاوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات الخ ..... باستثناء القرارات التنظيمية.

يجب أن يتضمن قرار التفويض اسم المفوض اليه وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لايمكن أن تتجاوز الاختصاصات الموكلة إليه، وينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطة المفوض أو مهام المفوض إليه.

ترفض عادة الامانة العامة للحكومة نشر القرارات والمقررات، في الجريدة الرسمية، التي وقعها موظفون لم يستفيدوا من تفويض الامضاء حسب الاشكال والشروط المذكورة أعلاه وذلك عملا بالمنشور المؤرخ في 7 مارس سنة 1963 والمتعلق بتفويض الامضاء، كما يلغي القاضي كل قرار اتخذ دون احترام هذه الاشكال، لاسيما دون نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية، بسبب اغتصاب الوظيفة.

عمليا يتضمن تفويض الامضاء الاشكال الآتية في الادارات المركزية التي تحتوي عموما على المناصب العليا الآتية :

1 – مدير الديوان أو الامين العام،

2 – رئيس الديوان،

3 – المديرون العامون والمديرون والمفتشون العامون والمفتشون،

4 – نواب المديرين.

1 – مدير الديوان والامين العام :

بعد استقلال البلاد وبالضبط في سنة 1964 قررت الحكومة الجزائرية التخلي عن جهاز الديوان في الوزارات وعوضته بمنصب الامين العام، وفي سنة 1977 وبمقتضى المرسوم رقم 77-77 المؤرخ في 25 ابريل سنة 1977 احدث منصب امين عام في كل الوزارات واصبح يتمتع بحق الامضاء على

كل الوثائق والقرارات والمقررات دون تفويض مسبق من الوزير –ج.ر– العدد 38 لسنة 1977، ص. 673.

وفي سنة 1985 وبموجب المرسوم رقم 85-119 المؤرخ في 21 مايو سنة 1985 المحدد للمهام العامة للهياكل في الادارة المركزية واجهزتها في الوزارات تأكدت صلاحيات الامين العام الذي اصبح يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال الاشراف على الادارة في وزارته مع تمتعه بسلطة موكلة كتلك التي يتمتع بها وكيل الوزارة في الدول العربية و Junior minister في بريطانيا –ج.ر– العدد 22 لسنة 1985 الصادر بتاريخ 22 مايو سنة 1985، ص 684، مع عدم الاستقرار في المنصب.

وفي سنة 1990 وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990 الذي يحدد هياكل الادارة المركزية واجهزتها في الوزارات الغي منصب الامين العام في الوزارات التابعة لرئيس الحكومة وعوض بمنصب مدير الديوان، فتغيرت التسمية من امين عام إلى مدير الديوان الذي اصبح لا يتمتع بنفس الصلاحيات الموكلة للامين العام، إذ يخضع مدير الديوان إلى تفويض الامضاء في حدود صلاحياته بقرار يتخذه الوزير وذلك عملا بالمادة 16 من المرسوم نفسه.

يتخذ هذا القرار على النحو التالي :

قرار مؤرخ في ... يتضمن تفويض الامضاء إلى مدير الديوان.

1 - إن وزير .... (تسمية الوزارة)،

2 - بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم ... المؤرخ في ... والمتضمن تعيين اعضاء الحكومة،

3 - وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم ... المؤرخ في ... والمتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة ..... (تسمية الوزارة التي ينتمي اليها مدير الديوان)،

4 - وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم ... المؤرخ في ... والمتضمن الترخيص لاعضاء الحكومة بتفويض إمضائهم،

5 - وبعد الاطلاع على المرسوم التنفيذي المؤرخ في ... والمتضمن تعيين السيد ...... مديرا لديوان وزير .....

يقرر ما يلي :

المادة الأولى : يفوض إلى السيد ..... مدير الديوان، الامضاء بإسم وزير ..... على جميع الوثائق والمقررات والقرارات وذلك في حدود اختصاصاته.

المادة 2 : ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في ......

إمضاء الوزير إسميا.

2 – رئيس الديوان :

بعد إلغاء هذا المنصب في سنة 1964، اعيد انشاؤه بموجب المرسوم رقم 85-119 المؤرخ في 21 مايو سنة 1985 والمذكور أعلاه حيث بمقتضى المادة 19 يفوض الوزير إلى رئيس ديوانه الامضاء في حدود صلاحياته التي تختلف تماما عن صلاحيات مدير الديوان وذلك ما أكده المرسوم رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990 الذي حدد صلاحيات رئيس الديوان وأكد أن الوزير يفوض إلى رئيس الديوان الامضاء في حدود اختصاصاته.

يتخذ قرار تفويض الامضاء حسب النحو الآتي :

قرار مؤرخ في .... يتضمن تفويض الإمضاء إلى رئيس الديوان.

-1-2-3-4- بدون تغيير أي نفس المقتضيات السابقة،

– وبعد الاطلاع على القرار المؤرخ في .... والمتضمن تعيين السيد .... رئيسا للديوان،

يقرر ما يلي :

المادة الأولى : يفوض إلى السيد .... رئيس الديوان، الامضاء باسم وزير ..... على جميع الوثائق المتعلقة بمهامه، باستثناء القرارات والمقررات ووثائق التسيير الخاضعة لاختصاص وسلطة هياكل الادارة المركزية واجهزتها، وذلك في حدود اختصاصاته.

المادة 2 : ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

حرر بالجزائر في ....

إمضاء الوزير إسميا

3 – **المديرون العامون والمديرون والمفتشون العامون والمفتشون :**

يخضع قرار تفويض الامضاء لنفس الشكليات المتبعة بالنسبة لمديري الديوان غير أنه بالنسبة للمديرين والمفتشين يستثنى بعض الوزراء الترخيص لهؤلاء الامضاء على القرارات التنظيمية، أما بالنسبة للمديرين العامين فإنهم يستفيدون عادة الترخيص بالامضاء على كل الوثائق والمقرارات بمافي ذلك القرارات التنظيمية.

يتخذ قرار تفويض الامضاء حسب النحو الآتي :

قرار مؤرخ في .... يتضمن تفويض الامضاء إلى المدير العام ل، ..... (أو مدير ...... أو المفتش العام .....)

-1-2-3-4- بدون تغيير.

– وبعد الاطلاع على المرسوم ..... المؤرخ في ..... والمتضمن تعيين السيد .... (مديرا عاما ..... أو مديرا .... أو مفتشا عاما ....) في وزارة ....

يقرر ما يلي :

المادة الأولى : يفوض إلى السيد ...... (مدير عام، أو مدير، أو مفتش عام ....) الامضاء باسم وزير ..... على جميع الوثائق والمقررات بما

في ذلك القرارات (أو باستثناء القرارات) وذلك في حدود اختصاصاته.

المادة 2 : بدون تغيير

التاريخ والإمضاء : بدون تغيير.

4 – نواب المديرين :

يرخص عادة إلى نواب المديرين الذين عينوا في مديريات تتكفل بالميزانية والوسائل الامضاء على الوثائق المحاسبية، أما نواب المديرين الآخرون فهم يفوضون بنفس الكيفية التي تمنح إلى المديرين باستثناء الامضاء على القرارات التنظيمية.

يتخذ قرار التفويض، بالنسبة لنواب المديرين المكلفين بالتسيير المحاسبي، على النحو الآتي :

قرار مؤرخ في .... يتضمن تفويض الامضاء إلى نائب مدير .....

-1-2-3-4- بدون تغيير.

– وبعد الاطلاع على المرسوم ..... المؤرخ في ..... والمتضمن تعيين السيد ..... نائب مدير ..... (ذكر الاختصاص)،

يقرز ما يلي :

المادة الأولى : يفوض الى السيد .... نائب مدير .... (الإمضاء باسم وزير .....) على جميع الوثائق والمقررات والاوامر الخاصة بالدفع والتحصيل وتفويض الاعتمادات ووثائق الاثبات الخاصة بالمصاريف وبيانات الايرادات باستثناء القرارات وذلك في حدود اختصاصاته.

المادة 2 : بدون تغيير.

التاريخ والإمضاء -بدون تغيير.

ملاحظة : عندما يقوم موظف بتوقيع قرار بإسم وزيره، يسبق توقيعه بالعبارة الآتية:

"عن وزير ......

وبتفويض منه

مدير ....

الإسم واللقب".

ذلك لأن الموظف الذي وقع القرار ليس هو الذي اتخذه وإنما يعود ذلك إلى وزيره قانونا الذي يتحمل مسؤولية تنفيذه وآثاره.

يستثنى الامناء العامون من عبارة "عن الوزير وبتفويض منه" لأن حق الإمضاء خول لهم بمرسوم (رقم 77-77 ومراسيم أخرى بالنسبة للامين العام

لرئاسة الجمهورية والامين العام للحكومة)

عندما يقوم الوزير بامضاء قرار، فإنه لايتبع اسمه ولقبه بأي صفة من وظائفه، يكتب مباشرة بعد التاريخ إسم ولقب الوزير ذلك لان صفة الوزير ذكرت في تمهيد القرار (السلطة التي اتخذت القرار).

لا تطبق هذه القاعدة على القرارات الوزارية المشتركة حيث خلال عملية التوقيع يعرف بصفة كل موقع ساهم في اتخاذ القرار :

مثلا : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 16 محرم عام 1415 الموافق 26 يونيو سنة 1994 يتضمن وضع بعض الاسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالثقافة في وضعية عمل لدى وزارة المجاهدين والمصالح التابعة لها.

وقع هذا القرار 3 وزراء : يوضع التوقيع في اسفل القرار على النحو الآتي :

وزير المجاهدين	وزير الثقافة	عن رئيس الحكومة
السعيد عبادو	سليمان الشيخ	وبتفويض منه، مدير الديوان
		يوسف بغول

أخيرا، يستحسن من باب اللياقة، توقيع القرار الوزاري المشترك من سلطات تكون في نفس المستوى السلمي : الوزراء أنفسهم أو مديرو الديوان

أنفسهم الخ .... ويستحسن تجنب التوقيع على نفس النص من وزير ومدير ورئيس ديوان الخ ..... ويقوم عادة صاحب المبادرة بالقرار الوزاري المشترك بالتوقيع الاخير بعد اقتراح المشروع على نظرائه للتوقيع.

*** في مستوى الجماعات المحلية :**

1 - **الولاية** : عملا بالمادة 105 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 المتعلق بالولاية : "يمكن الوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والاشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات".

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 الذي يحدد أجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها -ج.ر- العدد 48 الصادر بتاريخ 27 يوليو سنة 1994 تشتمل الادارة العامة في الولاية على مايأتي :

1 - الكتابة العامة،

2 - المفتشية العامة،

3 - الديوان،

4 - رئيس الدائرة،

5 - وتأسس في الولاية مجلس ولاية يجمع مسؤولي المصالح الخارجية للدولة تحت سلطة الوالي.

يستفيد كل مسؤول على رأس هذه الاجهزة والهياكل بتفويض الامضاء من الوالي:

1 - **الكاتب العام** : كان الكاتب العام، بموجب المادة 64 من المرسوم 86-30 المؤرخ في 18 فبراير سنة 1986 الذي يضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها ويحدد مهامها وتنظيمها -ج.ر- العدد 8 لسنة 1986 -ص 273، "يمضي باسم الوالي على جميع العقود الادارية والمقررات والقرارات على أن يعلم الوالي بذلك". وعليه لم يكن الامين العام للولاية في حاجة إلى قرار تفويض الامضاء لانه كان يستفيد قانونا بحق الامضاء الذي تأكد مع تدخل المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 1990 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها -ج.ر- العدد رقم 38 لسنة 1990 -ص 1305 - والذي أكد بعض أحكام المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 فبراير سنة 1986 وألغى البعض الآخر.

ألغى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 النصين المذكورين وبالتالي أصبح الأمين العام يستحق قرار التفويض بالإمضاء من الوالي كي يمكنه الإمضاء باسمه.

2 - **المفتش العام** : حدد المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 الذي يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية -ج.ر- العدد 48 لسنة 1994 - مهام المفتش العام دون ذكر استفادته بحق الامضاء.

3 – **رئيس الدائرة** : كان يستفيد بحق الامضاء صراحة بمقتضى المادة 77 من المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 فبراير سنة 1986 وبمقتضى المادة 7 من المرسوم رقم 90-230 التي تنص على ضرورة التفويض بالنسبة للمهام التي يراها الوالي مفيدة والتي لم تذكر في صلاحيات رئيس الدائرة.

ومع تدخل المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 أصبح رئيس الدائرة يخضع إلى تفويض مسبق بالامضاء من الوالي.

5 – **الديوان** : أنشئ هذا الجهاز بموجب المرسوم رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 1990 الذي قضى في مادته 4 بضرورة تفويض الوالي إياه حق الامضاء في حدود صلاحياته. وذلك ما أكده المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 وفي المادة 8 منه : "يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويضا بالامضاء من الوالي".

6 – مجلس الولاية : عملا بالمادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1990 : "يمكن للوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالامضاء على كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته وعلى جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي وذلك قصد تسهيل ممارسة مهامهم".

يذكر أن قانون الولاية ألغى المجالس التنفيذية الولائية وعوضت

بالمصالح الخارجية التابعة للوزارات أو الادارة المركزية وتتمتع بحق التفويض بالامضاء من الوزراء حيث يماثل مديرو المصالح الخارجية في الولاية زملاءهم المديرين في الادارة المركزية ولم يكن يشرف عليها الوالي سوى على مستوى التنسيق والتنشيط باستثناء مديرية التقنين والادارة ومديرية الادارة المحلية.

يتخذ الوالي قرار تفويض الامضاء على النحو الآتي :

قرار مؤرخ في .... يتضمن تفويض الإمضاء إلى ....

- إن والي ولاية ....

- بمقتضى القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 ابريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية، لاسيما المادة 105 منه،

- وبمقتضى المرسوم ..... رقم ..... المؤرخ في ..... الذي يحدد أجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في ..... والمتضمن تعيين السيد ..... والي لولاية ....،

- وبعد الاطلاع على المرسوم التنفيذي (أو القرار) المؤرخ في ...... والمتضمن تعيين السيد ..... في منصب ....،

يقرر ما يلي :

المادة الأولى : يفوض إلى السيد ..... (مدير أو نائب مدير ..... أو ......) الامضاء باسم والي ولاية .... على جميع الوثائق الآتية :

- ....
- .... ذكر الوثائق
- ....

والمقررات باستثناء القرارات التنظيمية وذلك في حدود اختصاصاته.

المادة 2 : يدرج هذا القرار في مدونة القرارات الادارية الخاصة بالولاية.

حرر بـ .... في ....

الامضاء : اسم ولقب الوالي

ب – البلدية :

بموجب المادة 77 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 17 ابريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية : "يجوز لرئيس البلدية أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق والاحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة

بالتصريحات المذكورة أعلاه. يرسل قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا".

يتخذ رئيس البلدية قرار تفويض الامضاء على النحو الآتي :

قرار مؤرخ في ..... يتضمن تفويض الإمضاء إلى ....

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة ....،

- بمقتضى القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 17 ابريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية، لاسيما المادة 77 منه،

- وبمقتضى القرار المؤرخ في ..... المتضمن التنظيم الاداري للبلدية (قرار بلدي تطبيقا للمادة 126 من القانون)،

- وبمقتضى الاعلان المؤرخ في .... المتضمن انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة ....

- وبمقتضى القرار المؤرخ في ...... المتضمن تعيين السيد .... في منصب ....

يقرر ما يلي :

المادة الأولى : يفوض إلى السيد .... (الإسم واللقب والوظيفة) الإمضاء باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي على الوثائق الآتية :

1 – ....

2 – ....

3 – ....

وذلك في حدود اختصاصاته.

المادة 2 : يدرج هذا القرار في ديوان العقود الادارية البلدية

حرر بـ ....

الإمــضـــاء

أهم المراجع

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2- أحمد محيو -محاضرات في المؤسسات الإدارية- ديوان المطبوعات الجامعية -1979- الجزائر.

3- أحمد محيو -المنازعات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية -1983- الجزائر.

4- سليمان محمد الطماوي -النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة -دار الفكر العربي -الطبعة الخامسة -1984- القاهرة.

5- محمد عبد العال السناري - القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية - دراسة قانونية تحليلية مقارنة -الرياض1994 -معهد الإدارة العامة.

6- Sur la forme et la procédure de l'acte administratif - Etudes coordonnees par Georges Dupuis - Ed. Economia - 1979.

7- Les assemblées parlementaires sous la V Republique - Jean Bourdon. Notes et Etudes documentaires - La documentation française - 1978. Paris.

8- Rosêlyne Py - SGG - La documentation française - 1985. Paris.

9- Jean Massot - Le Chef du Gouvernement en France - Notes et Etudes documentaires - La documentation française - 1979. Paris

10- François Luchaire et Gérard Conac - La constitution de la République française - Ouvrage collectif - Economia - 1979. Paris.

11- Jacques Fournier - Le travail gouvernemental - Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz - 1987. Paris.

12- Jacques Gandouin - Initiation à la rédaction administrative - Les cahiers de la formation administrative - 1975 . Alger.

13- Georges Dupuis et Marie José Guedon- Droit administratif " Institutions administratives" - Armand Colin - Collection U- 1986. Paris.

فهرس